



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

INOPS Sammenfatning

En undersøgelse af formål, organisering og resultater med udlicitering af park- og vejdrift i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien

Lindholst, Andrej Christian

Publication date:
2017

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Lindholst, A. C. (2017). *INOPS Sammenfatning: En undersøgelse af formål, organisering og resultater med udlicitering af park- og vejdrift i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien*. Department of Political Science, Aalborg University.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- ? Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- ? You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- ? You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

SAMMENFATNING

Innovationer i det offentlige-private samspil (INOPS)

En undersøgelse af formål, organisering og resultater med udlicitering af park- og vejdrift i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien

Andrej Christian Lindholst

Center for Organisation, Management og Administration

Institut for Statskundskab

Aalborg Universitet

Aalborg

Januar 2017

Indholdsfortegnelse

1	Baggrund og formål	4
2	Datagrundlag og analyser.....	6
3	Udlicitering af park- og vejdrift i fire lande: et overblik.....	8
3.1	Danmark	10
3.2	Storbritannien, Sverige og Norge	12
3.3	Sammenligning af udliciteringsniveau i Danmark, Sverige, Norge og England.....	15
4	Hvorfor udliciterer kommunerne?.....	17
4.1	Formål med udlicitering i Danmark, Sverige, Norge og Storbirtannien	17
4.2	Forklaringer på forskelle mellem kommuner i hvorfor der udliciteres	20
5	Hvordan udliciterer kommunerne?.....	23
5.1	Kontrakter i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien.....	23
5.2	Forskelle i opbygning af driftskontrakter	25
5.2.1	Opbygning af driftskontrakter i Danmark.....	25
5.2.2	Årsager til forskelle i opbygning af driftskontrakter i Danmark.....	26
6	Hvad er effekterne?	29
6.1	Omkostningseffekter og årsager i Danmark.....	29
6.2	Omkostningseffekter i Sverige, Norge og Storbritannien	32
6.2.1	Årsager til omkostningseffekter i Sverige, Norge og Storbritannien.....	33
6.3	Tilfredshed med arbejde udført af private entreprenører.....	35
6.3.1	Årsager til forskelle i tilfredshed i Danmark.....	36
7	Perspektiver.....	40
7.1	Status og udviklingsmuligheder i Danmark	40
7.2	International sammenligning	40
7.3	Bedre udlicitering – hvordan?	42

7.3.1	Casestudier som inspiration til udvikling.....	44
8	Opsummering.....	49

Figuroversigt

Figur 1. Gennemsnitlig fordeling af driftsbudgetter (uvægtet) på det kommunale park- og vejområde mellem forskellige typer organisationer.....	15
Figur 2. Sammenligning af syv forskellige formål med anvendelse af private entreprenører til park- og vejdrift blandt kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien. ..	18
Figur 3. Sammenligning af udbredelsen af otte forskellige kontraktdimensioner i samarbejder med private entreprenører i driften på park- og vejområdet blandt kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien.....	24
Figur 4. Sammenligning af andelen af kommuner i Danmark, Sverige, Norge og England, der oplevede henholdsvis en reduktion, ingen ændring og en stigning i udgifterne til drift af parker og veje ved seneste udbud.	33
Figur 5. Sammenligning af den gennemsnitlige tilfredshed for seks performanceparametre hos kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien med private entreprenørers drift på parkområdet.....	36

Tabeloversigt

Tabel 1. Antal brugbare svar på spørgeskema.	6
Tabel 2. Oversigt over casestudier i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien.	7
Tabel 3. Oversigt over udlicitering af kommunal park- og vejdrift i fire lande	10
Tabel 4. Opsummering af fire tiårs historik med udbud og udlicitering af drift på det kommunale park- og vejområde i Danmark.	11
Tabel 5. Omkostningseffekter ved seneste udbud på park- og vejområderne opgjort efter udbudshistorik.....	30
Tabel 6. Casestudier opdelt på historik og tilgang til udbud og udlicitering	45

1 Baggrund og formål

Forskningsprojektet 'innovationer i det offentlige private samspil (INOPS)' har i perioden 2014 til 2016 undersøgt og sammenlignet brugen af udlicitering af driftsopgaver på park- og vejområdet i fire lande. De fire lande er Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien. Storbritannien er i sammenligning med de tre Skandinaviske lande interessant fordi udbud og udlicitering på et tidligt tidspunkt og i stort omfang har været og er anvendt som reformstrategi i den offentlige sektor. Storbritannien udgør derfor et muligt 'benchmark' for andre lande i forhold til udvikling af udbud og udlicitering. De tre Skandinaviske lande antages derimod ofte at ligne hinanden på en række centrale punkter og landene bruger ofte hinanden som 'spejl' i forhold til vurdering af reformer, samfundsudvikling og organisering af den offentlige sektor. Inden for nogle områder, såsom park- og vejområdet er der dog kun mindre viden omkring konkrete forskelle og ligheder. I forhold til den danske udvikling vil en sammenligning med de tre valgte lande således bidrage med både viden om status i forhold til et 'benchmark' land samt to nærtliggende og beslægtede 'nabolande'.

Projektet har været ledt af Andrej Christian Lindholst (hovedforfatter) og Morten Balle Hansen fra Aalborg Universitet. Hovedforfatteren har stået for udarbejdelsen. Ansvar for sammenfatningens indhold og konklusioner er hovedforfatterens alene.

I forbindelse med gennemførelse af projektet har en række forskere i de fire lande været involveret i dele af projektet. I England har Nicola Dempsey og Mel Burton fra Sheffield Universitet været involveret. I Danmark har Ole Helby Petersen fra Roskilde Universitet og Kurt Houlberg fra KORA været involveret. I Norge har Merethe Leiren Dotterud, TØI / CICERO og Ingjerd Solfjeld, Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet været involveret. I Sverige har Bengt Persson, Anders Kristoffersen og Thomas Barfoed Randrup, Sveriges Landbruksuniversitet været involveret. Herudover har en række studentermedhjælpere bidraget til dele af projektet, herunder: Troels Høgfeldt Kjems, Thomas Haase Jensen, Steffen Holdt, Jeppe Østergaard, Steffen Holt, Alex Skøtt Nielsen og Majbritt Christine Severin.

Forskningsprojektet har været samfinansieret af Hedeselskabet Strategi og Innovation samt Aalborg Universitet. Forskningsprojektet skylder en stor tak til alle de forvaltere i de fire lande, som har taget sig tid til at besvare spørgeskemaer og deltage i forskningsinterviews.

I sammenfatningen af forskningsprojektet besvares følgende tre hovedspørgsmål:

1. *Hvorfor udliciteres der driftsopgaver på park- og vejområdet i de fire lande?*
2. *Hvordan udliciteres der driftsopgaver på park- og vejområdet i de fire lande?*
3. *Hvad er erfaringerne med udlicitering af driftsopgaver på park- og vejområdet i de fire lande?*

Læsevejledning

Sammenfatningen indleder med en kort overblik over den historiske baggrund for anvendelse af udbud og udlicitering i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien. I de tre efterfølgende kapitler besvares henholdsvis *hvorfor* der udliciteres, *hvordan* der udliciteres samt *hvad* erfaringerne er med udlicitering af driftsopgaver på park- og vejområdet i de fire lande. I sidste kapitel opsummeres en række perspektiver for udviklingen af den fremtidige udlicitering i Danmark. Sammenfatningen er baseret på den gennemførte forskning i INOPS og fremstillet i et forhåbentligt letlæseligt format.

2 Datagrundlag og analyser

Forskningsprojektet har bygget på et omfattende datagrundlag bestående af litteraturgennemgange, dokumentstudier, spørgeskemaundersøgelser og forskningsinterviews. Dokumentstudier er indgået som en del af baggrunden for at forstå den mere overordnede historik og udvikling i de enkelte lande samt som en integreret del af en række casestudier af erfaringer i udvalgte kommuner. Datagrundlaget er behandlet i en række tekniske analyser, der tilsammen udgør den forskningsmæssige baggrund for nærværende sammenfatning. Dokumentation for spørgeskemaundersøgelserne, de tekniske analyser, m.m. forefindes i en række selvstændige baggrundsdokumenter. Herudover har der i forbindelse med forskningsprojektet været publiceret en række akademiske artikler.

I Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien er der gennemført sammenlignelige spørgeskemaundersøgelser med svar fra forvaltere på chefniveau på park- og/eller vejområdet i alle kommuner. Spørgeskemaet har medvirket til optegning af de overordnede erfaringer med udlicitering i hvert af de fire lande.

Tabel 1.
Antal brugbare svar på spørgeskema.

Land	Kommuner	Svar ^a	Svarprocent ^b	Bemærkninger
Danmark	98	75	77 %	Repræsentative svar i forhold til kommunestørrelse, udliciteringsprocent og geografi (regioner)
Sverige	290	115	40 %	Overvejende svar fra større svenske kommuner (> 8.000 indbyggere) i centrale befolkningsrige områder i det sydlige og østlige Sverige).
Norge	428	95	22 %	Overvejende svar fra større norske kommuner (> 10.000 indbyggere) i centrale befolkningsrige områder i Norge (øst, syd og midt).
Storbritannien ^c	391	122	31 %	Overvejende svar fra større kommuner i Storbritannien (> 50.000 indbyggere).

^a Angiver antallet af kommuner, hvor der foreligger brugbart svar.

^b Procent af alle kommuner i et land.

^c Omfatter lokale myndigheder i Wales, Skotland, Nordirland og England (UK). I denne rapport betegnes de fire lande samlet som Storbritannien.

Tabel 1 viser antallet af alle kommuner i hvert land samt hvor mange kommuner, der foreligger brugbare svar for. Svarprocenten varierer en del mellem landene. I Danmark foreligger der brugbare svar fra i alt 77 % af alle kommuner, hvorimod at der for Norge kun foreligger brugbare svar for 22 % af alle kommuner. Nærmere analyser, viser at det særligt er

de større kommuner i hvert land, der har svaret på det udsendte spørgeskema. I både Sverige og Norge er der mange meget små kommuner med indbyggerantal på under 5.000, hvor ansvar for park- og vejopgaver samtidigt kan være meget begrænset. Med forbehold for at det særligt er de lidt større kommuner, der har svaret på de udsendte spørgeskemaer, er antallet af svar dog brugbart for analyse af forholdene i alle lande.

I hvert land er der endvidere gennemført et antal detaljerede casestudier. Tabel 2 viser antallet af casestudier i hvert land. Casestudierne er gennemført for at give et detaljeret indblik i særlige erfaringer med udlicitering på park og/eller vejområdet.

Tabel 2.
Oversigt over casestudier i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien.

Land	Antal	Myndighed	Stikord
Danmark	5	Favrskov, Holstebro, Roskilde, Skive, Solrød Kommuner	Erfaringer med forskellige tilgange til udlicitering i kommuner med kortere og længere udbudshistorik.
Sverige	1	Täby Kommune	Erfaringer med partnerskabsbaseret udlicitering i perioden 2004-2016.
Norge	1	Oslo Kommune	Erfaringer med restrukturerings og overgang til fuld udlicitering
Storbritannien	2	Burgess Park, Southwark Borough London Legacy Development Corporation (Olympic Park)	Erfaringer med langvarige og innovative tilgange til udlicitering.

Casestudierne er skrevet med henblik på at formidle erfaringer med forskellige tilgange til udlicitering i kommuner med forskellig historik med udbud og udlicitering på tværs af forvaltere i de fire lande. Casestudierne forefindes i en række selvstændige rapporter.

3 Udlicitering af park- og vejdrift i fire lande: et overblik

Udbud og udlicitering anvendes ofte synonymt, men betegner to delvist overlappende værktøjer. Et 'udbud' omfatter i korte træk en procedure, hvor en afgrænset opgave udbydes i konkurrence mellem flere tilbudsgivere. Konkurrencen kan tilrettelægges efter forskellige modeller og er i en offentlig kontekst stærkt gennemreguleret. Udover en række formelle procedurekrav skal et udbud leve op til principperne i EU-traktaten om gennemsigtighed, ligebehandling, proportionalitet og saglighed. En 'udlicitering' omfatter både udbudsdelen og en tidsafgrænset overdragelse af en bunden opgave til en ekstern part. Både udbud og udlicitering indebærer almindeligvis en del planlægnings-, koordinations-, og opfølgingsopgaver, en grad af faglig ekspertise samt understøttende administrative systemer hos den offentlige myndighed. På trods af den gennemregulerede ramme på området er der stor mulighed for individuelt, at tilpasse udbud og udlicitering i forhold til forfølgelse af forskellige strategiske målsætninger.

Udbud og udlicitering, som et systematisk værktøj til reformering af den offentlige sektor, er internationalt set et nyere fænomen, som udspringer af et reformkompleks af såkaldte 'new public management (NPM)' reformer. Argumenterne for 'nødvendigheden' af reformer i den offentlige sektor udspringer særligt af kritikken af velfærdsstaternes udvikling og finansieringsmæssige udfordringer i 1970'erne og 1980'erne. Udbud og udlicitering er i denne sammenhæng blevet veletablerede værktøjer til effektivisering i velfærdsstaten.

Ud fra et teoretisk perspektiv kan driftsopgaver på park- og vejområdet anses for at være velegnede til at udbyde i konkurrence. I sammenligning med andre offentlige opgaver tilhører driftsopgaver på park- og vejområdet en gruppe af opgaver, der for det første er forholdsvis lette at beskrive og føre tilsyn med, for det andet kræver de begge en forholdsvis lav grad af 'skræddersyede' faste investeringer og for det tredje findes der virksomheder, som umiddelbart eller relativt let kan levere ydelser på områderne. De tre karakteristika gør, at det er forholdsvis lettere at etablere konkurrence omkring driftsopgaverne, end på områder, hvor det er mere vanskeligt at beskrive og føre tilsyn med opgaverne, hvor en højere grad af skræddersyede investeringer påkræves og hvor der er færre virksomheder, som umiddelbart

kan byde ind på opgaver. Det teoretiske perspektiv kan dog diskuteres i forhold til de konkrete forhold og sammenhænge, der kendetegner den kommunale verden i forskellige lande. I lande som Norge eller Sverige, der er karakteriseret ved mange meget små og geografisk spredte kommuner, vil det ofte kræve en meget stor grad af skræddersyede investeringer, i form af geografisk placering, førend en opgave kan overtages af en privat virksomhed efter et udbud. I lande som Danmark og England, der er karakteriseret ved mange større og geografisk tættere beliggende kommuner, vil det være forholdsvis mindre udfordrende for en privat virksomhed at overtage en driftsopgave efter et udbud.

Der er endvidere væsentlige forskelle mellem parkområdet og vejområdet. For det første er den nødvendige fagtekniske viden og kunnen på de to driftsområder afgørende forskellig. For det andet er driftsomkostningerne på parkområdet primært bundet op på udgifter til mandskab, hvor driftsomkostningerne på vejområdet primært er bundet op på udgifter til maskiner og udstyr. For det tredje er driftsøkonomien på det kommunale vejområde omkring tre gange større end på parkområdet. For det fjerde er den lovgivningsmæssige ramme forskellig for de to områder. Vejområdet er i forhold til parkområdet i højere grad reguleret gennem lovgivning og (central-)administrativ koordination. Trods forskellene er drift og ledelse på de to områder ofte placeret inden for samme forvaltningsgren eller samme del af den kommunale organisation. Hertil er mandskab og maskiner ofte placeret på de samme lokationer og deler de samme fysiske rammer. I forbindelse med udbud og udlicitering bliver driftsopgaver på de to områder således ofte organiseret – eller overvejet organiseret – indenfor den samme entreprise.

Anvendelsen af udbud og udlicitering har taget plads inden for nationale rammer, bestående af blandt andet politisk-ideologiske målsætninger og programmer, administrative strukturer og understøttelse, samt en overnational regulering i regi af EU, som tilsammen har formet udviklingen i enkelte lande. Anvendelsen af udbud og udlicitering har derfor forløbet og formet sig forskelligt i de enkelte lande.

Tabel 3 viser en sammenstilling af en række overordnede træk ved udlicitering af kommunal park- og vejdrift i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien. I en sammenstilling skiller Storbritannien sig ud fra de tre Skandinaviske lande ved at have en længere historik samt en

større national understøttelse af udbud og udlicitering. I dag er anvendelsen af udbud og udlicitering endvidere mest veludviklet i Storbritannien i forhold til de tre Skandinaviske lande. Konkurrenceniveauet er relativt højere, variationen i de anvendte tilgange til udlicitering er større og de lokale forvaltninger i Storbritannien er bedre klædt på til at forvalte udliciteret drift. I en sammenstilling af de tre Skandinaviske lande har Danmark en mere veludviklet brug af udlicitering i form af blandt andet variation i udliciteringsformer, udliciteringsniveau, konkurrenceniveau og styringskapacitet. Omvendt er Norge det land i Skandinavien med den mindst udviklede brug af udlicitering.

Tabel 3.
Oversigt over udlicitering af kommunal park- og vejdrift i fire lande

	Danmark	Sverige	Norge	Storbritannien
Historik med udbud/udlicitering	1990'erne og frem	1990'erne og frem	2000'erne og frem	1980'erne og frem
National understøttelse af udbud/udlicitering	Veludviklet	Delvist udviklet	Svag	Meget veludviklet
Udliciteringsniveau	Park: medium Vej: højt	Park: medium Vej: højt	Park: lavt Vej: højt	Park: højt Vej: medium
Konkurrenceniveau	Højt	Varierende	Lavt	Højt
Kontraktstyringskapacitet i kommunerne	Høj	Varierende	lav	Høj
Kontraktudvikling / variation	Medium	Medium til lav	Lav	Høj
Kommunestørrelser	Mindre variation, store enheder	Stor variation, mange små enheder	Stor variation, mange små enheder	Meget store enheder

Note: Sammenstillingerne i tabellen bygger på INOPS data og baggrundsmateriale for hvert land.

3.1 Danmark

Traditionelt set har private altid løst en del af driftsopgaverne på park- og vejområdet i de danske kommuner. Særligt på vejområdet har andelen af opgaver, som har været løst af private, været relativ stor i et historisk perspektiv. Kommunerne har dog i stigende omfang udbudt og udliciteret driftsopgaver på både park- og vejområdet siden starten af 1990'erne. Stigningen har været særligt markant på parkområdet. Anvendelse af udbud på parkområdet siden slutningen af 1990'erne har medført en stærk øgning i andelen af opgaver, der løses af private. På vejområdet har stigningen målt i andelen af driftsbudgetterne, der anvendes på

private været relativt lille. Til gengæld er der sket en stærk stigning i anvendelsen af offentlige udbud samt øget variation i de kontraktformer, som anvendes ved udlicitering.

Introduktionen og den stigende anvendelse af udbud og udlicitering blandt danske kommuner er sket inden for rammen af mere overordnede politiske og administrative målsætninger om at effektivisere den offentlige sektor. En skematisk historie kan opridses for udviklingen i de sidste fire tiår. I Tabel 4 opsummeres de seneste fire tiårs historik med udbud og udlicitering af driftsopgaver på det kommunale park- og vejområde i Danmark.

Tabel 4.

Opsummering af fire tiårs historik med udbud og udlicitering af drift på det kommunale park- og vejområde i Danmark.

Tiår	Sektor	
	Vejområdet	Parkområdet
1980'erne	<ul style="list-style-type: none"> • Ca. 40 % af driftsbudgetterne anvendes på private. • Fuld udlicitering af driften på statens veje. • Offentlige udbud anvendes i meget ringe omfang. • Private anvendes som 'buffer' eller til specialiserede opgaver. 	<ul style="list-style-type: none"> • Anslået 10 % af driftsbudgetterne anvendes på private (til specialiserede opgaver). • Fravær af anvendelse af udbud.
1990'erne	<ul style="list-style-type: none"> • Ca. 40 % af driftsbudgetterne anvendes (stadig) på private. • Stor stigning i anvendelse af udbud. • Fælles standard for opgavebeskrivelser udvikles med henblik på styrkelse af udbud (1999). • Øget fokus på udbud og udlicitering som strategi til reduktion af omkostninger. 	<ul style="list-style-type: none"> • Langsom øgning af de private andel af driftsbudgetterne fra 16 til 20 percent. • Mindre anvendelse af private og kun få eksempler på udbud og udlicitering. • Fuld udlicitering af parkdrift på statsniveau påbegyndes i slutningen af 1990'erne. • Fælles standard for opgavebeskrivelser udvikles med henblik på styrkelse af udbud (1998). • Øget fokus på udbud og udlicitering som strategi til reduktion af omkostninger.
2000'erne	<ul style="list-style-type: none"> • Budgetandelen der anvendes til private falder til ca. 35 % i 2007, men er stigende derefter. • Eksperimenter med forskellige udbuds/kontraktmodeller (funktionskontrakter og vejpartnering). • Revision af fælles standard for opgavebeskrivelser i 2001 og 2005. • Flere ambitiøse forsøg med fælleskommunale driftsselskaber slår fejl. 	<ul style="list-style-type: none"> • Budgetandelen der anvendes til private stiger kraftigt og øges fra 20 % til 30 %. • Introduktion af alternative koncepter for udlicitering (helhedsorienteret parkforvaltning). • Flere ambitiøse forsøg med fælleskommunale driftsselskaber slår fejl.
2010'erne	<ul style="list-style-type: none"> • Forsat stigning i budgetandelen, der anvendes til private til 44 % i 2014. • Anvendelse af langvarige funktionskontrakter bliver almindeligt. • Første fuldskala PPP-projekt implementeres på statsniveau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stigning i budgetandelen der anvendes til private til 33 % i 2014. • Revision af fælles standard for opgavebeskrivelser i 2011-2015. • Eksperimenter med anvendelse af alternative former for udbud og udlicitering.

Kilde: Baseret på artikel af Lindholst m. fl. 2016.

I den offentlige sektor som helhed blev de første tanker introduceret i starten af 1980'erne om anvendelse af udbud og udlicitering som værktøjer til systematisk effektivisering. I 1990'erne blev udbud og udlicitering udviklet og anvendt i forskelligt omfang på udvalgte områder. Vejområdet var i sammenligning med parkområdet et tidligt udbudsområde. Fælles

opgavebeskrivelser for henholdsvis vejdrift og parkdrift med henblik på styrkelse af udbud og udlicitering blev også udviklet i 1990'erne. I 2000'erne blev udbud og udlicitering for alvor udbredt og almindeligt på tværs af den offentlige sektor. Tidligere studier af erfaringer fra 1990'erne og 2000'erne viser at inddragelsen af private overordnet set har været forbundet med reduktioner i driftsomkostninger særligt inden for de tekniske forvaltningsområder, herunder park- og vejområderne. I 2000'erne blev der endvidere sat fokus på forskellige tilgange til udlicitering og udviklet nye måder at udlicitere på. Koncepter såsom 'funktionskontrakter', 'partnering', 'helhedsorienteret drift', offentligt-privat partnerskaber (OPP), samt ideer om øget samarbejde ved udlicitering blev introduceret i 2000'erne. Samtidigt blev det politiske pres stærkere og de administrative initiativer flere for at øge anvendelsen af udbud og udlicitering. Strukturreformen, som ændrede det kommunale landskab i Danmark mod færre og større enheder, var blandt andet begrundet i ønsket om at øge anvendelsen af den private sektor til løsning af offentlige opgaver. Udviklingen er overordnet gået fra store kommunale frihedsgrader mod en stadigt stærkere central mål- og rammestyring af den kommunale forvaltning.

I 2010'erne har andelen af opgaver på park- og vejområdet, der løses af private, været fortsat stigende og i dag er erfaringsniveauet blandt de danske kommuner med udbud og udlicitering højt. Kun et fåtal af kommuner anvender ikke udbud eller udliciterer opgaver på park- og vejområdet. Samtidig opleves konkurrenceniveauet generelt som værende tilfredsstillende, når der udbydes opgaver, og forskellige tilgange til udlicitering anvendes i stigende grad.

3.2 Storbritannien, Sverige og Norge

Storbritannien er et af de nabolande til Danmark, der har den længste tradition for anvendelse af udbud og udlicitering til løsning af driftsopgaver på park- og vejområdet. Politisk og administrativt har Storbritannien haft en lang række systematiske og håndfaste reforminitiativer, som har påvirket udviklingen. I 1980'erne og 1990'erne var udviklingen præget af en politik om tvungne udbud med et stærkt fokus på lave omkostninger for en lang række kommunale opgaver, herunder driftsopgaver på park- og vejområdet. Tidligere studier af parkområdet i Storbritannien i starten af 1990'erne indikerer, at der blev opnået betydelige besparelser på driftsomkostningerne, når driften blev udliciteret. Studier af denne periode

viser at en del af reduktionen blandt andet skyldtes store reduktioner i arbejdstyrken hos både offentlige driftsorganisationer, der vandt udbud samt i gruppen af medarbejdere, der blev virksomhedsoverdraget til private entreprenører. Studier af erfaringerne fra 1990'erne viser også, at der skete en omformning af grønne områder til mere driftseffektive, men rekreativt ringere, områder. Som en respons på konsekvenserne af udbuds- og besparelsesagendaen i starten af 1990'erne blev der efterfølgende udviklet og i stort omfang anvendt nye og oplevelsesbaserede standarder for at arbejde med parkers 'kvalitet' ('green flag award') samt tilført flere midler til parksektoren i 2000'erne. I en diskussion af erfaringerne fra Storbritannien bør det siges, at effekterne ved udlicitering ikke nødvendigvis skyldes selve det at udlicitere, men i lige så høj grad kan skyldes de formål, der har været med at gennemføre udbud og udlicitere (omkostningsreduktioner). I 2000'erne blev en bredere politik, baseret på et begreb om 'best value' implementeret som rammen for forvaltningen af offentlige serviceydelser af lokale myndigheder. Konkurrence var i denne ramme stadig centralt, men kravene om tvungne udbud og omkostningsfokus forsvandt. Derimod blev konkurrence en del af en overordnet ramme på linje med fokus på løbende forbedringer ('challenge'), erfaringsudvekslinger ('compare') og interessentinddragelse ('consultation'). I dag anvendes begrebet 'strategic commissioning' ('strategisk uddelegering'), som en ramme for hvordan lokale myndigheder sikrer, at strategiske målsætninger kan indfries med operationelle resultater via forskellige typer af organisationer. Overordnet er udviklingen gået fra en meget stram og omkostningsfokuseret regulering for inddragelse af private virksomheder til en regulering, der fokuserer på flere målsætninger og større valgfrihed i hvordan serviceydelser organiseres og leveres. I praksis har de forskellige politikker alle sat deres fodafttryk på hvordan forvaltningerne kan anvende udbud og udlicitering og der er således stor variation i anvendelsen mellem kommunerne.

Den kommunale sektor i Sverige er præget af en decentral struktur med en blanding af mange mindre og få store kommuner. Endvidere er Sverige domineret af tre mere tætbefolkede (urbane) regioner omkring henholdsvis Stockholm, Göteborg og Malmø. Reformen af den svenske velfærdsstat begyndte og tog fart i 1990'erne. Reformen er fortsat op gennem 2000'erne og reformværktøjer, såsom frit valg, udlicitering, privatiseringer, mål- og resultatstyring samt evalueringer er i dag fast forankret i den svenske offentlige sektor. I starten af 2010'erne var eksempelvis omkring en ud af fem beskæftigede i den svenske

velfærdssektor ansat i en privat virksomhed. Værktøjer til understøtning af udlicitering på parkområdet i de svenske kommuner, i form af fælles opgavebeskrivelser og udbudsgrundlag, er løbende blevet udviklet og anvendt siden starten af 1990'erne. I dag er der stor spredning i anvendelsen af udlicitering blandt svenske kommuner. I Sverige er udlicitering mest udbredt blandt kommuner beliggende i de tre urbane regioner centreret omkring Stockholm, Gøteborg og Malmø. Gruppen af mindre svenske kommuner og kommuner i landområder synes kun at udlicitere driftsopgaver på park- og vejområdet i mindre omfang eller slet ikke.

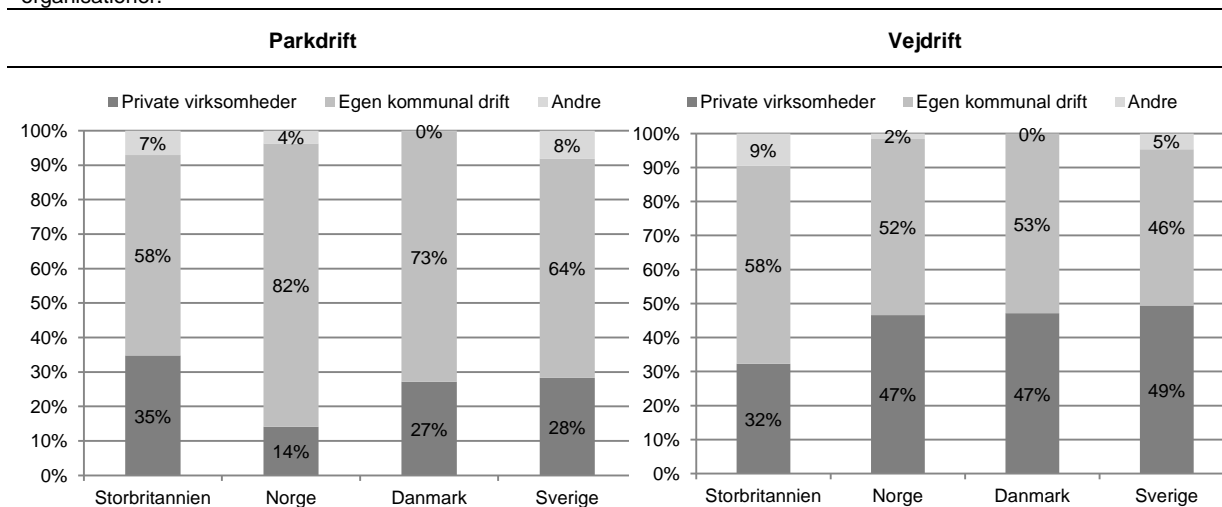
Den kommunale sektor i Norge er i endnu større grad end i Sverige præget af en decentral struktur med en blanding af mange mindre og få store kommuner. Norge har en forholdsvis kort historik med anvendelse af udbud og udlicitering. I modsætning til Danmark og Sverige er der ikke i offentlig regi udviklet egentlige fælles standarder for opgavebeskrivelser. De forefindende standarder er kommercielt baseret. En række af de større Norske kommuner har med varierende held implementeret forskellige former for markedsgørelse i form af selskabsgørelse samt udbud og udlicitering. Oslo kommune (658,000 indbyggere i 2016) er et eksempel på en kommune, der har haft store udfordringer med både selskabsgørelse i offentlig regi og udlicitering af driften på både park- og vejområdet. Forsøg med selskabsgørelse af både vejområdet og parkområdet resulterede i overskridelse af budgetter og afvikling af de etablerede selskaber. Efterfølgende blev al drift efter en kortere periode med drift i eget regi, på begge områder udliciteret. Erfaringerne med udlicitering i Oslo Kommune er til en vis grad omdiskuteret. Der er sket et tab af kendskab til områder, samt erfaringer og ekspertise i driften via reduktion i antallet af medarbejdere beskæftiget i driften, men om det har ført til dårligere resultater er usikkert. Der mangler blandt andet grundlag for at kunne sammenligne 'før' og 'efter' i Oslo kommune. I modsætning til Oslo Kommune er Stavanger kommune (132,000 indbyggere i 2016) et eksempel på en norsk kommune, der har haft held til at etablere et konkurrencedygtigt kommunalt selskab, som har vundet opgaver både i Stavanger kommune og i nabokommuner.

3.3 Sammenligning af udliciteringsniveau i Danmark, Sverige, Norge og England

I Figur 1 vises den gennemsnitlige fordeling af driftsbudgetter (uvægtet) på det kommunale park- og vejområde mellem forskellige typer organisationer i Storbritannien, Norge, Danmark og Sverige. Figuren er baseret på survey-data fra 2014/15.

Figur 1.

Gennemsnitlig fordeling af driftsbudgetter (uvægtet) på det kommunale park- og vejområde mellem forskellige typer organisationer.



Kilde: INOPS survey data 2014/15.

En række forskelle og ligheder står tydeligt frem. I Storbritannien anvendes private virksomheder i større omfang til parkdrift end i de tre Skandinaviske lande. I Norge anvendes private virksomheder i mindst omfang til parkdrift. I Danmark og Sverige anvendes de private i nogenlunde lige stort omfang. I Storbritannien, Sverige og til dels Norge anvendes der endvidere i et mindre omfang andre typer organisationer til parkdrift. Andre typer af organisationer omfatter eksempelvis, fælleskommunale selskaber / driftsorganisationer eller fondsejede organisationer ('trusts'). På vejområdet anvendes private virksomheder i langt større – og i næsten samme – omfang i de tre Skandinaviske lande end i Storbritannien. I Storbritannien og Sverige anvendes der endvidere i et mindre omfang andre typer organisationer. Samlet set løses størstedelen af driftsopgaverne på park- og vejområdet i de fire lande fortsat af kommunale driftsorganisationer. En mindre men markant forskel mellem Danmark og de øvrige er lande er i øvrigt at driften på tværs af de danske kommuner næsten

udelukkende varetages af enten private virksomheder eller kommunernes egne interne driftsorganisationer. I Storbritannien, Sverige og Norge er der en mindre rolle for en række andre typer mellemkommunale selskaber.

4 Hvorfor udliciterer kommunerne?

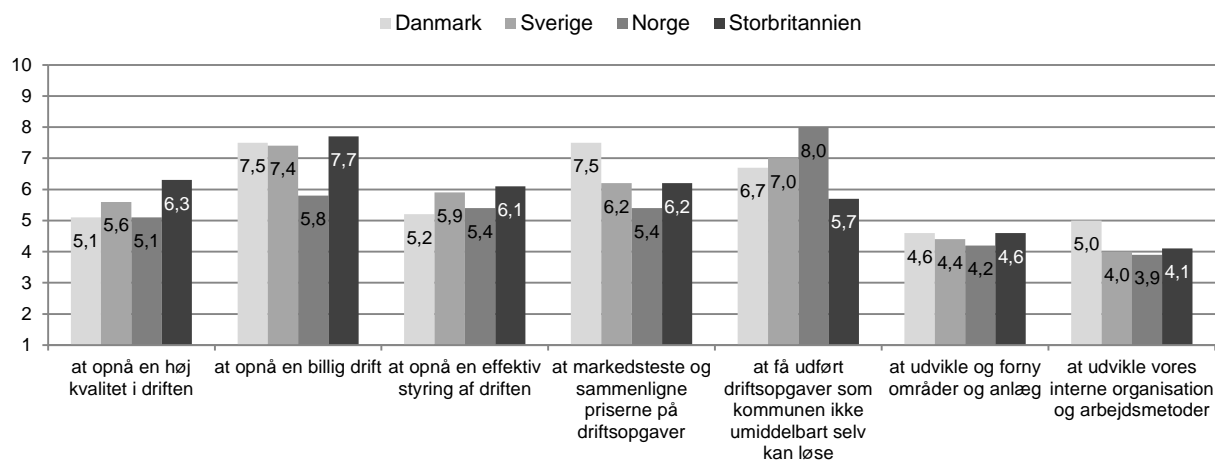
4.1 Formål med udlicitering i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien

Traditionelt har private virksomheder altid været anvendt på det kommunale park- og vejområde til at få løst specialiserede opgaver, som kommunerne ikke selv kunne løse. Det gælder eksempelvis belægningsopgaver (asfalt) på vejområdet. Siden starten af 1990'erne er udbud og udlicitering dog særligt blevet fremhævet i den politik-administrative debat, som en metode til at få løst opgaver der, hvor det er 'bedst og billigt'. Ændringen har betydet at det på tværs af kommunerne i større grad er de samme opgaver, som løses i både offentlige og privat regi. Mange kommuner anvender derfor 'markedet', eller mere konkret: tilbud fra private virksomheder, til at teste og sammenligne størrelsen af driftsomkostninger. Yderligere er der med den stigende interesse for forskellige nye samarbejdsformer mellem det offentlige og det private, eksempelvis i form af 'partnerskaber' og 'partnering', kommet et fokus på udvikling som et delformål med anvendelse af private virksomheder til løsning af driftsopgaver.

I Figur 2 gengives den gennemsnitlige betoning på i alt syv forskellige formål med anvendelse af private virksomheder på park- og vejområderne hos kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien. De syv formål omfatter særligt betoningen af pris og kvalitet, styrings-, kompetence- samt udviklingsmæssige forhold, når det offentlige overvejer at anvende private virksomheder til løsning af driftsopgaver på park- og vejområdet.

Figur 2.

Sammenligning af syv forskellige formål med anvendelse af private entreprenører til park- og vejdrift blandt kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien.



Kilde: INOPS survey data 2014/15. Data baseret på besvarelser fra kommunale park- og vejforvaltere på en skala fra 0 til 10 spørgsmålet om hvorvidt ovenstående formål var en central del af kommunens overvejelser for at anvende private entreprenører i driften på park- og vejområdet. N for Danmark = 67, N for Sverige = 65, N for Norge = 68, N for Storbritannien = 52.

Danmark

På tværs af de danske kommuner er de mest markante formål med udlicitering af opgaver på park- og vejområdet 1) at sikre en billig drift, 2) markedsteste priser på driftsopgaver samt 3) til dels at få løst opgaver som ikke kan løses af egen organisation. Mindre markante formål på tværs af de danske kommuner er: 1) udvikling af områder eller egen organisation, 2) at sikre høj kvalitet samt 3) at sikre en effektiv styring af driften.

De danske kommuner udskiller sig markant fra kommunerne i de to andre Skandinaviske lande samt Storbritannien ved at have større vægt på udvikling af egen organisation samt ønsket om at markedsteste priser på driften som formål med at anvende private virksomheder.

I forlængelse af den markante vægt på markedstest af priser, som formål med udlicitering hos de danske kommuner, viser spørgeskemaundersøgelsen også, at kontrolbud / kontrolberegninger er langt mere almindeligt i danske end i svenske og norske kommuner. Analysen viser at omtrent halvdelen af alle kommunerne har anvendt kontrolbud/kalkulation sidste gang de gennemførte udbud på park- og vejområdet. I Sverige er det kun en lille del af kommunerne og i Norge er det kun et fåtal af kommunerne, der anvendte

kontrolbud/kalkulation sidste gang de udbød opgaver på park- og vejområdet. Mere indgående analyser kunne ikke finde markante årsager til, hvorfor nogle kommuner anvender kontrolbud/kalkulation og andre undlader at anvende kontrolbud/kalkulation. Forskellene i brugen af kontrolbud/kalkulation må derfor formodes i overvejende grad at skyldes forskelle i traditioner på tværs af de enkelte lande. Samlet set indikerer undersøgelsen, at de danske kommuner i markant højere grad lader den kommunale organisation konkurrere direkte med de private virksomheder om driftsopgaverne på park- og vejområdet. Hertil kommer, at de danske kommuner også i højere grad end kommunerne i de øvrige lande anvender samspillet med de private som strategi til at udvikle og forbedre egen organisation. I en Skandinavisk sammenligning synes de danske kommuner således at have den mest alsidige og varierede tilgang til anvendelse af udbud og udlicitering på park- og vejområdet samt en mere direkte organiseret konkurrence mellem offentlig og privat udførsel.

Sverige

Vægten på de forskellige formål for at anvende private virksomheder på tværs af de svenske kommuner minder i nogen grad om vægten på de forskellige formål blandt de danske kommuner. De svenske kommuner adskiller sig hovedsageligt fra de danske kommuner ved at have relativt mindre vægt på ønsket om at markedsteste priser på opgaver (som dog stadig er et markant ønske hos de svenske kommuner) samt mindre vægt på ønsket om at udvikle egen organisation.

Norge

I de norske kommuner er det klart mest markante formål med anvendelse af private på park- og vejområdet, at få løst opgaver man ikke selv kan løse. Selvom billig drift og markedstest også er blandt de mest markante formål i de norske kommuner, betones de i langt mindre grad end ønsket om at få løst opgaver, som ikke kan løses af egen organisation. Ønsket om at sikre billig drift er endvidere markant mindre end blandt kommunerne i de to øvrige Skandinaviske lande samt Storbritannien. Formålet med at anvende private på tværs af de norske kommuner tager således altovervejende udgangspunkt i, at mange af de norske kommuner ikke har kapacitet i egen organisation til at løse opgaverne selv.

Storbritannien

I Storbritannien er det klart mest markante formål på tværs af kommunerne med anvendelse af private at sikre en billig drift. Blandt de næstmest markante formål på tværs af kommunerne i Storbritannien er ønsket om at sikre høj kvalitet i driften. Betoningen af dette formål er markant højere i Storbritannien end i de tre Skandinaviske lande.

Samlet set er der markante forskelle mellem Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien i kommunernes betoning af formål med at anvende private entreprenører til driftsopgaver på park- og vejområdet. Økonomiske overvejelser omkring lave omkostninger og til dels markedstest af priser betones i alle lande, men er markant mindre i Norge end i de to øvrige Skandinaviske lande samt Storbritannien.

4.2 Forklaringer på forskelle mellem kommuner i hvorfor der udliciteres

Figur 2 angiver gennemsnittet for vægten på forskellige formål med udlicitering af kommunal park- og vejdrift i hvert enkelt land. Der er samtidigt store variationer imellem kommunerne i hvert land for hvilken vægt de har på de forskellige formål. Analyserne viser eksempelvis at en relativ stor andel af de danske kommuner, har en stor vægt på formål vedrørende udvikling på trods af at formål vedrørende udvikling i gennemsnit er blandt de mindst markante formål.

En nærmere analyse af variationer i de danske kommuner af vægt på de forskellige formål med udlicitering af park- og vejdrift afdækker henholdsvis *strategiske*, *organisatoriske* og *generelle* kommunale karakteristika som tre vigtige årsager til forskelle i vægtningen af formål.

På det strategiske niveau har graden af politisk og administrativ opbakning til udlicitering markant betydning for, hvilke formål der vægtes. Vurderingerne på det administrative niveau i de kommunale park- og vejforvaltninger indikerer, at den politiske opbakning til udlicitering altovervejende tager udgangspunkt i ønsket om, at markedsteste om driftsopgaverne løses på økonomisk effektiv vis. Resultatet indikerer at det politiske niveau i kommunerne således er mest optaget af om opgaverne løses på den økonomisk mest effektive vis. Analysen viser endvidere, at der er en markant større opbakning til at anvende udlicitering med det formål, at

det skal være billigt i kommuner, der er domineret af venstreorienterede byråd i forhold til kommuner, der er domineret af højreorienterede byråd.

Den administrative opbakning til udlicitering tager udgangspunkt i en større eller mindre betoning af flere forskellige formål. En højere grad af administrativ opbakning til udlicitering tager således udgangspunkt i en større betoning af ønsker om: 1) høj kvalitet, 2) effektiv styring af driftsopgaver samt 3) udvikling af både områder og anlæg samt 4) egen organisation. Den administrative opbakning tager ligeledes også udgangspunkt i ønsket om 5) at markedsteste priser på driftsopgaverne. Omvendt har en højere administrativ opbakning en mindre betoning af ønsket om at gøre driften billigere. Det vil også sige, at når kommunen har en højere betoning af ønsket om at driften skal gøres billigere gennem udlicitering er der en lavere administrativ opbakning til udlicitering. Analysen viser således, at det administrative niveau på tværs af kommunerne har en mere nuanceret tilgang til anvendelse af udbud og udlicitering end det politiske niveau, der altovervejende bakker op om udbud og udlicitering som en måde til at teste om opgaveløsningen er omkostningseffektiv.

På det organisatoriske niveau har kommunale forvaltninger, med direkte ansvar for driftsopgaver på park-og vejområdet, en højere vægtning af ønsket om, at få løst opgaver som egen organisation ikke kan løse samt en mindre vægtning af ønsker om høj kvalitet og effektiv styring af driften. Samtidig har de kommuner, der anvender private i større omfang, en højere grad af betoning af ønsket om billigere drift samt en mindre betoning af ønsket om at markedsteste priser. Analysen viser således at der er markante forskelle mellem danske kommuner med og uden egen drift i forhold til vægtningen af formål med at udlicitere park- og vejdrift. Forvaltninger uden direkte ansvar for driftsopgaver har en mere markant betoningen af flere forskellige formål, hvor forvaltninger med direkte ansvar primært betoner markedstest samt løsning af opgaver som kommunen ikke umiddelbart selv kan løse som de to mest centrale formål.

I forhold til kommunernes generelle karakteristika, så er det særligt de mindre kommuner, der vægter et ønske om at få løst opgaver af private virksomheder, som ikke kan løses af egen organisation, når park- og vejdrift udliciteres. Der tyder på at mindre kommuner i højere grad end større kommuner kan mangle intern kapacitet til at løse visse typer af driftsopgaver.

Mindre kommuner indikeres således til i højere grad end større kommuner til at organisere arbejdsdelingen mellem egen drift og udliciteret drift efter et spørgsmål om operationel kapacitet.

I Norge og Sverige er der store geografiske forskelle mellem kommunerne i forhold til indbyggerantal og geografisk størrelse. Nogle kommuner er således geografisk vidtstrakte, sparsomt befolket og ligger i stor afstand fra de mest tæt befolkede områder i de to lande. Almindeligvis har sådanne forhold betydning for graden af anvendelse af udbud og udlicitering samt graden af konkurrence. Internt i Danmark skiller Region Nordjylland sig ud ved – i en dansk kontekst – at have en mindre og mere geografisk spredt befolkning end i det øvrige Danmark. I forhold til betoning af formål med at anvende private skiller Region Nordjylland sig i også markant ud fra kommunerne i de fire andre danske regioner. I Nordjylland er de mest markante formål med udlicitering af park- og vejdrift, at få løst opgaver som kommunen ikke selv kan løse samt at få markedstestet prisen på opgaveløsningen. I Nordjylland sker anvendelse af udbud og udlicitering således i højere grad i forhold til at understøtte og motivere egne driftsorganisationer. Andelen af opgaver, der løses af private, er også betydeligt mindre i de nordjyske kommuner end i kommunerne i det øvrige Danmark. Samtidig opleves konkurrencen som mindre tilfredsstillende, når der udbydes opgaver i Nordjylland. Samlet set fremstår Region Nordjylland som den region i Danmark, hvor markedet for udbud og udlicitering af driftsopgaver på park- og vejområdet er mindst udviklet.

5 Hvordan udliciterer kommunerne?

5.1 Kontrakter i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien

Kontrakter kan i princippet opbygges meget forskelligt. I udgangspunktet forefindes en række 'konventionelle' dimensioner, som har defineret den måde 'traditionel udlicitering' er blevet anvendt på i Danmark. Den konventionelle (eller 'standard') tilgang(en) omfatter dimensioner, der sikrer:

- At driftsopgaven beskrives klart og entydigt.
- At driftsopgaven kan prissættes gennem konkurrence mellem en række tilbudsgivere.
- At driftsopgaven kan kontrolleres/dokumenteres.
- At der kan anvendes økonomiske sanktioner, såfremt at driftsopgaven ikke bliver udført som beskrevet.

I en konventionel forståelse af udlicitering er udfordringen at tilvejebringe en klar og tydelig opgavebeskrivelse, som tilbudsgivere kan beregne deres omkostninger ud fra, og som efterfølgende kan bruges til at styre og dokumentere, om det vindende firma leverer det aftalte. Da den primære motivation for at løse opgaven anses for at være ønsket om at tjene penge, har den primære metode til at sanktionere en eventuel utilfredsstillende opgaveløsning taget udgangspunkt i muligheden for at anvende økonomiske sanktioner. En økonomisk sanktion kan eksempelvis være en reduktion i den aftalte betaling.

Da en effektiv kontrol og dokumentation af opgaven typisk kræver en del tid og ressourcer, er det på den anden side ønskværdigt, at dette kan begrænses i omfang. Casestudierne viser, at kommunerne mest har indskrevet kontrol- og bodssystemer i deres kontrakter, som en 'forsikring' i det tilfælde at et valgt firma skulle vise sig inkompetent til at løse opgaven.

I tillæg til de konventionelle dimensioner indeholder en række 'innovative' kontraktmodeller, typisk yderligere dimensioner. De 'innovative' tilgange omfatter dimensioner der sikrer:

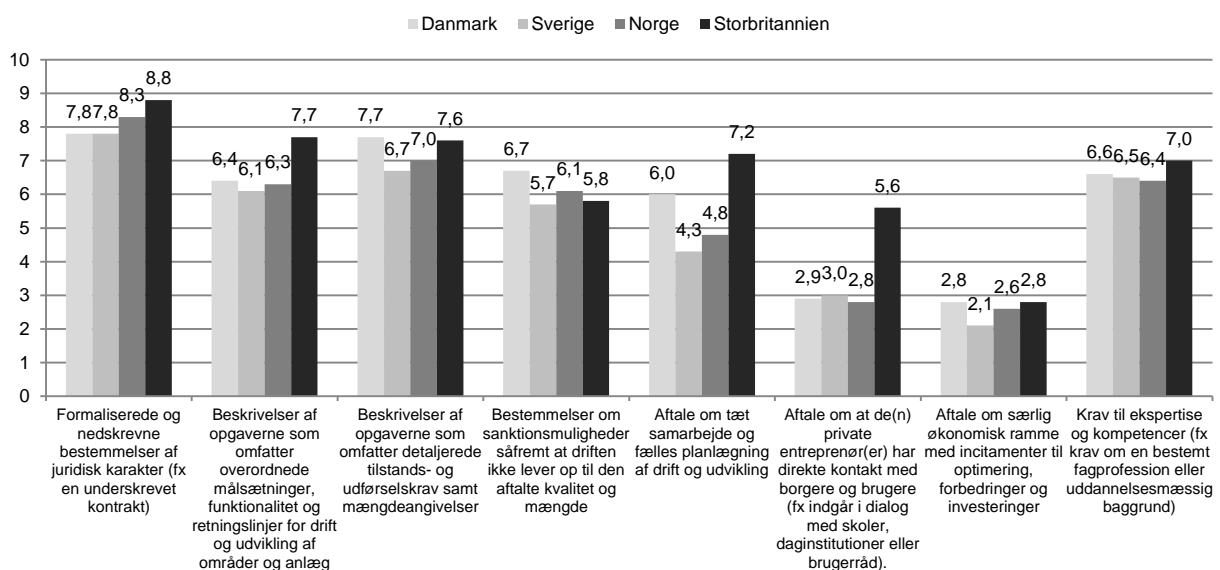
- Visioner og strategier for driften.

- Understøtning af fælles planlægning og tæt samarbejde
- Et bredere engagement af entreprenøren i bruger/borgerdelen.
- Økonomiske incitamenter til forbedringer og investeringer.

I Figur 3 sammenlignes den gennemsnitlige udbredelse af otte forskellige kontraktdimensioner, der tilsammen afgrænser indholdet i henholdsvis konventionelle og innovative kontraktmodeller.

Figur 3.

Sammenligning af udbredelsen af otte forskellige kontraktdimensioner i samarbejder med private entreprenører i driften på park- og vejområdet blandt kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien.



Kilde: INOPS survey data 2014/15. Data baseret på besvarelser fra park- og vejforvaltere på en skala fra 0 (slet ikke) til 10 (i meget høj grad) spørgsmålet om hvorvidt ovenstående indhold indgik som en central af afdelingens samarbejder med private entreprenører i driften på park- og vejområdet. N for Danmark = 67, N for Sverige = 81, N for Norge = 73, N for Storbritannien = 57.

På tværs af kommunerne i alle lande er de konventionelle kontraktdimensioner samlet set markant mere udbredte end de innovative kontraktdimensioner. En undtagelse er dog til krav til ekspertise og kompetencer som er udbredt i stor udstrækning i alle lande og med undtagelse af Danmark også mere udbredt end bestemmelser om sanktionsmuligheder. Særligt de konventionelle dimensioner vedrørende det juridiske grundlag samt en detaljeret opgavebeskrivelse er samlet set de mest udbredte af de i alt otte dimensioner.

I en sammenligning af kommunerne i de fire lande skiller kommunerne i Storbritannien sig markant ud i forhold til at have større vægt på kontraktdimensioner, der forbindes med innovative kontraktmodeller. Det drejer sig om 1) opgavebeskrivelser baseret på mere overordnede målsætninger, 2) aftale om tæt samarbejde og fælles planlægning samt 3) involvering af de private entreprenører i direkte kontrakt med brugere og borgere.

Forskellene i kommunernes vægt på de forskellige kontraktdimensioner mellem de skandinaviske lande er kun mindre. Kun for kontraktdimensionen 'aftale om tæt samarbejde og fælles planlægning af udvikling og drift' har de danske kommuner en markant større vægt end Norge og Sverige.

Samlet set viser analysen at dimensioner fra den konventionelle kontraktmodel er stærkt udbredt. Dimensioner fra innovative kontraktmodeller er kun mindre udbredt blandt kommunerne i de tre Skandinaviske lande. Blandt kommunerne i Storbritannien er tre ud af de fire dimensioner i de innovative kontraktmodeller markant mere udbredte end i Skandinavien. Kontraktdimensionen vedrørende økonomiske incitamenter er den eneste innovative dimension, som er mindre udbredt i alle fire lande. Innovation af kontraktmodellerne har således i højere grad drejet sig om reorganisering af samarbejde, inddragelse af brugere/borgere og fokus på kompetencer frem for indtænkning af mere avancerede økonomiske incitamenter.

5.2 Forskelle i opbygning af driftskontrakter

5.2.1 Opbygning af driftskontrakter i Danmark

En analyse af hvordan de danske kommuner har opbygget deres formelle kontrakter viser, at der er en markant 'indre' sammenhæng i hvordan de danske kommuner, har opbygget deres kontrakter. Samlet set hænger i alt fire dimensioner sammen i det, der nogenlunde kan sammenfattes, som de centrale dele i 'konventionelle' (eller 'standard') kontrakter mens fire andre dimensioner hænger sammen i det, der nogenlunde kan sammenfattes, som de centrale dele i 'innovative' kontrakter.

Dimensioner i den 'konventionelle' kontrakt del i Danmark:

- Juridiske bestemmelser
- Detaljerede opgavebeskrivelser
- Overordnede opgavebeskrivelser
- Sanktionsmuligheder

Dimensioner i den 'innovative' kontrakt del i Danmark:

- Aftale om fælles planlægning og tæt samarbejde
- Aftale om direkte kontakt mellem entreprenør og borgere / brugere
- Ramme for økonomiske incitamenter til optimeringer, m.m..
- Krav til ekspertise og kompetencer

Analyserne viser at de to kontraktdele (den konventionelle og den innovative) er 'overlappende' og delvist sammenhængende. Det vil sige, at det i den enkelte kommuner ikke er et spørgsmål om 'enten-eller' men et spørgsmål om 'både-og'. Herunder er det generelle mønster, at en større vægt på den innovative kontrakt del også hænger sammen med en større vægt på den konventionelle kontrakt del – og omvendt.

I analyser af opbygningen af kontrakter i de øvrige lande fremkommer andre mønstre end i Danmark. I analyserne fremkommer det, at Sverige og Danmark minder delvist om hinanden – og har de største fælles træk i en sammenligning mellem de fire lande. Analysen viser til gengæld at, på tværs af kommunerne i Storbritannien fremkommer der et mere 'frodigt' billede uden nogle stærke gennemgående fælles sammenhænge mellem de otte kontrakt dimensioner. Dette resultat tyder på at kommunerne i Storbritannien har en meget individuel og lokalt tilpasset opbygning af kontrakter.

5.2.2 Årsager til forskelle i opbygning af driftskontrakter i Danmark

Figur 3 (foroven) angiver gennemsnittet for udbredelsen af forskellige kontrakt dimensioner på park- og vejområdet i hvert enkelt land. Der er samtidigt store variationer imellem kommunerne i hvert land for, hvor stor vægt de enkelte kontrakt dimensioner har. En analyse

af forskelle i vægten på henholdsvis den konventionelle og den innovative kontrakt viser, at der er markante forskelle på tværs af kommunerne på hvordan den samlede kontrakt er opbygget.

Anvendelsen af både en mere omfattende konventionel og innovativ kontrakt del hænger markant sammen med et større økonomisk omfang af den udliciterede drift uafhængigt om der udliciteres meget eller lidt. Det giver god mening at udlicitering med et stort økonomisk omfang kræver en mere formaliseret ramme i form af eksempelvis arbejdsbeskrivelser, kortmateriale og tilbudslistes men også en forstærket ramme om fælles koordination og samarbejde. Kommuner, der har et mindre økonomisk omfang af den udliciterede drift (men måske stadig udliciterer en stor procentvis andel af driften) anvender omvendt mindre omfattende konventionelle og innovative kontraktdele.

En mere omfattende formalisering af den innovative kontrakt del hænger også sammen med betoning af en mere udviklingsfokuseret udliciteringsstrategi. Det vil sige at kommuner, der i højere grad betoner målsætninger om at udvikle områder og anlæg i driften samt styringen af driften anvender en mere omfattende innovativ kontrakt del end kommuner, der i mindre grad betoner sådanne målsætninger.

De kommuner, der har en højere grad af intern kontraktstyringskompetence, anvender også i højere grad konventionelle kontraktdele i forhold til de kommuner, der har en lavere grad af intern kontraktstyringskompetence. Analysen viser også brug af ekstern rådgivning og inddragelse af konsulenter i udbudsplanlægningen medfører mere omfattende anvendelse af både konventionelle og innovative kontraktdele i de kommunale driftskontrakter på park- og vejområdet. Generelt kan det siges at eksterne rådgivere og konsulenter – eller tværorganisatoriske netværk og relationer – kan være med til at sprede viden og erfaringer mellem de enkelte organisationer inden for en mere overordnet sektor. Analysen indikerer således at brugen af eksterne konsulenter og rådgivere er med til at sprede og anvende viden og erfaringer om forskellige kontraktmodeller mellem kommunerne. Dette fremstår særligt interessant, da en mere omfattende formalisering af kontrakten overordnet hænger sammen med en højere tilfredshed med arbejde udført af private (se senere analyse). Inddragelse af konsulenter i udbudsplanlægningen (men også en større intern kontraktstyringskapacitet)

medvirker således indirekte til højere tilfredshed hos forvalterne med den efterfølgende drift gennem etablering af formaliserede kontraktmæssige rammer.

Til sidst viser analysen at park- og vejforvaltninger, der *ikke* har en integreret egen driftsorganisation, det vil sige at al drift enten er udliciteret eller er lagt over til en selvstændig kommunal udfører-organisation, i markant grad anvender mere omfattende konventionelle og innovative kontraktdele. I forhold til de konventionelle dele skyldes den mere markante anvendelse dog at forvaltninger uden egen driftsorganisation har en højere grad af kontraktstyringskompetence og i højere grad involverer eksterne konsulenter. Resultatet indikerer at forvaltningsenheder uden direkte ansvar for drift i højere grad udvikler og anvender en formaliseret tilgang til styring af driftsopgaver leveret af private virksomheder. Forvaltningsenheder der har en grad af direkte ansvar for udførsel af drift anvender derimod i mindre omfang en formaliseret tilgang til styringen af driftsopgaver leveret af private virksomheder.

Analysen viser at både organisatoriske, strategiske og koordinationsmæssige forhold er betydelige for i hvilken grad kommunerne anvender og betoner en formaliseret kontraktmæssig ramme i relationerne med de private virksomheder. Et af perspektiverne i analysen af kontraktopbygningen viser at kommunerne tænker strategisk i forhold til hvilke formål kontrakten overordnet skal opfylde. Innovative kontraktdele anvendes i højere grad når en udviklingsorienteret udliciteringsstrategi. Et andet perspektiv er at evalueringer af resultater med udlicitering bør tage højde for at forskellige kontraktmodeller anvendes med forskellige formål. Eksempelvis vil det ikke være rimeligt at vurdere resultaterne med udlicitering uden at tage højde for at forskellige udliciteringsstrategier er i spil og at kontraktopbygningen afspejler udliciteringsstrategierne.

6 Hvad er effekterne?

6.1 Omkostningseffekter og årsager i Danmark

Overordnet underbygger analyserne af spørgeskemadata potentialet i en dansk kontekst for at opnå omkostningsreduktioner ved anvendelsen af udlicitering på både vejområdet og parkområdet. På baggrund af spørgeskemadata viser Tabel 5 de gennemsnitlige omkostningsændringer til driften ved seneste afholdte udbudsrunder af park- og vejdrift opgjort efter hvor mange gange den enkelte kommune har gennemført udbud i de sidste ti år. Gennemsnittet for alle de udbud, hvor park- og vejcheferne har opgivet svar (82 i alt), for den procentvise ændring i driftsomkostningerne er en besparelse på 5,5 procent. Samtidig er der markante forskelle i størrelsen af omkostningsændringerne som den enkelte kommune har oplevet ved deres seneste udbud. Svarene indikerer at nogle kommuner ved afholdelse af deres seneste udbud på henholdsvis park- og vejområdet har oplevet betydelige omkostningsreduktioner, andre har ikke oplevet nævneværdige omkostningsændringer mens en lille gruppe har oplevet omkostningsstigninger.

Når udbuddene opdeles i grupper efter, hvor mange gange en kommune tidligere har udbudt (udbudshistorik) inden for et område, fremkommer der markante forskelle mellem grupperne. I analysen af omkostningseffekter ved seneste afholdte udbudsrunder er det således et markant resultat, at den største gennemsnitlige procentvise besparelse er opnået i den gruppe af kommuner, der har udbudt opgaver for første gang (førstegangsudbud). Når der foreligger en længere udbudshistorik, hvor der er afholdt flere tidligere udbud, er den gennemsnitlige omkostningsreduktion mindre. Gennemsnittet for førstegangsudbud er således en omkostningsreduktion på 11,4 procent, hvor gennemsnittet for et tredje- eller fjerdegangsudbud er en omkostningsreduktion på under 4 procent. Understøttende analysen af spørgeskemadata baseret på de procentvise ændringer viser en analyse baseret på andele, der har oplevet henholdsvis en reduktion, uændret eller stigning i omkostningerne ved seneste udbud, at andelen af kommuner, som oplever en omkostningsreduktion, er markant mindre, når der foreligger en længere udbudshistorik.

Tabel 5.

Omkostningseffekter ved seneste udbud på park- og vejområderne opgjort efter udbudshistorik

Udbudshistorik (Antal udbud i de sidste ti år)	Gennemsnitlig omkostningsændring *	Andel af udbud der oplevede:			Antal udbud (svar)
		Omkostnings- reduktion	Ingen ændring	Omkostnings- stigning	
1 udbud (førstegangsudbud)	-11.4 %	77 %	23 %	0 %	13
2 udbud	-7.9 %	69 %	31 %	0 %	13
3 udbud	-3.2 %	38 %	62 %	0 %	13
4 udbud eller flere	-3.7 %	30 %	58 %	12 %	43

Kilde: INOPS survey data for Danmark. Data til tabellen er baseret på park- og/eller vejcheferes angivelser af (svar på) hvor mange procent den seneste udbudte driftsopgave på henholdsvis parkområdet og vejområdet blev billigere eller dyrere (eller uændret) ved seneste udbud. Tabellen bygger på svar for i alt 82 udbud, hvoraf 35 er for parkområdet og 47 er for vejområdet.

* Negativt fortegn (minus) indikerer en omkostningsreduktion. Alle gennemsnit er beregnet som et simpelt uvægtet gennemsnit for de enkelte grupper. Det uvægtede gennemsnit for alle 82 udbud, uanset udbudshistorik eller andre mulige baggrundsforhold (fx opgavetype), er en omkostningsreduktion på 5,5 %.

Analysen, baseret på svar fra park- og vejchefer, peger således på, at den samlede omkostningsbesparelse ved anvendelse af udbud sandsynligvis er stigende over tid, således at det samlede potentiale for omkostningsreduktioner først indfris efter gentagne udbud. I denne forbindelse kan der tales om en 'akkumuleret effekt'. Tallene i analysen kan dog ikke anvendes til en mere præcis beregning af størrelsen af de akkumulerede effekter, da undersøgelsen er baseret på tværsnitsdata fremfor tidsseriedata.

Gennem en række yderligere analyser af de danske park- og vejchefernes svar fremkommer yderligere baggrundsforhold, der har betydning for omkostningseffekterne. Det generelle mønster, som fremkommer i analyserne af omkostningseffekter af udbuddene i de danske kommuner, er at besparelserne er relativt større når:

- 1) opgaver udbydes de første gange,
- 2) der foreligger en højere grad af formalisering af de konventionelle kontraktdele, og
- 3) formålet med udlicitering i højere grad er at opnå en 'billig drift' (omkostningsfokuseret udlicitering).

Et fjerde, men mere tentativt resultat, der fremkommer i en tillægsanalyse af det generelle mønster, viser også at et større økonomisk omfang (målt i kroner og ører) af den udliciterede andel af opgaver, har en positiv betydning for besparelspotentialet inden for et sektorområde. Analyserne fandt endvidere at andre centrale forhold, såsom det oplevede konkurrenceniveau, forvalternes selvoplevede tilfredshed med kvaliteten af den leverede drift

samt kommunestørrelse og hvorvidt udbuddet var på henholdsvis park- eller vejområdet, ikke havde nogen markant sammenhæng med omkostningseffekterne.

I perspektiv indikerer undersøgelsen at fremadrettede vurderinger af besparelspotentialer ved yderligere (fremtidige) udbud i danske kommuner bør inddrage baggrundsfaktorer såsom udbudshistorik, formål med udbud, økonomisk omfang af udbud samt karakteren af udbuds- og kontraktgrundlaget. Der vil være en større sandsynlighed for at der opnås en større besparelse ved et udbud når, der udbydes de første gange på området, det faktiske formål er at opnå omkostningsreduktioner, det økonomiske omfang har en vis størrelse samt at der foreligger et godt udbuds- og kontraktgrundlag.

Casestudierne i undersøgelsen belyser yderligere, hvad de mere konkrete årsager til omkostningseffekterne kan være. Et casestudie af udlicitering af park- og vejdriften i Favrskov Kommune indikerer eksempelvis hvad nogle af årsagerne kan være når der udbydes for første gang. I Favrskov Kommune blev hele driften på park- og vejområdet udbudt i en samlet entreprise i et førstegangsudbud. Casestudiet viser at årsagerne til besparelserne særligt skal findes i evnen til at gennemføre økonomiske rationaliseringer af driften (herunder reduktion af medarbejderstyrken, ændringer i tilrettelæggelsen/organiseringen af arbejdet samt en mere omkostningseffektiv anvendelse af underentreprenører til delopgaver). Et casestudie af udbud i Skive Kommune viste endvidere, at gennem nytænkning af kontraktformer i et samspil med markedsdynamik, kan der stadig opnås væsentlige besparelser, selvom der foreligger en længere historik med anvendelse af udbud. Særligt viste casestudiet i Skive Kommune at implementering af nye kontraktformer på vejområdet i form af vejpartnering inden for byzoner (hvor der er højere grader af uforudsigelighed og større behov for fælles koordinering) og langvarige funktionskontrakter i landzoner (hvor der er lavere grader af uforudsigelighed og mindre behov for fælles koordinering) kan føre til betydelige omkostningsreduktioner. Tidligere blev driften løst ved en kombination af egen drift og udlicitering af afgrænsede (belægnings-)opgaver på 1-årige kontrakter. Årsagerne til besparelserne skal blandt andet findes i mulighederne for at skabe bedre sammenhæng mellem planlægning, investering, drift og finansiering, som udbud med længere kontraktperioder giver mulighed for, samt den markedsdynamik, som kan opstå, når udsigten for tabende tilbudsgivere er at stå til at miste fodfæste i markedet for en længere tidsperiode.

Casestudier af henholdsvis Roskilde, Skive og Holstebro kommuner viser to forskellige eksempler på hvorfor omkostningsændringer (i form af reduktioner) ved yderligere udbud bliver mindre over tid. I Roskilde kommune er udbud over tid (siden 1990'erne) anvendt strategisk som målestok for egen organisation og den kommunale driftsorganisation er herigennem gjort konkurrencedygtig i forhold til markedet. Skive Kommune er ligeledes et eksempel på en kommune, som har anvendt mindre udbud på parkområdet til at teste og forbedre effektiviteten i egen organisation. Bæredygtigheden af en sådan strategi afhænger af om deltagelse i udbudsrunder, som eventuelt ender med en annullering, fortsat fremstår som attraktive over tid for eksterne tilbudsgivere. I Holstebro kommune har al drift været udliciteret siden starten af 2000 og gennem løbende innovation af udliciteringen har omkostningsniveauet nået et niveau, hvor det tilsyneladende ikke er muligt at omkostningseffektivisere yderligere uden eksempelvis at sænke kvalitetsstandarden for driften. Strategien for et udbud af drift er således ikke længere fokuseret på lave omkostninger men også suppleret af målsætninger om udvikling og styret af behov for tilpasninger. De undersøgte cases viser endvidere eksempler på at kommunesammenlægningerne i forbindelse med implementeringen af strukturreformen i 2007 har haft stor betydning for hvordan udbud har været anvendt og udviklet på området.

6.2 Omkostningseffekter i Sverige, Norge og Storbritannien

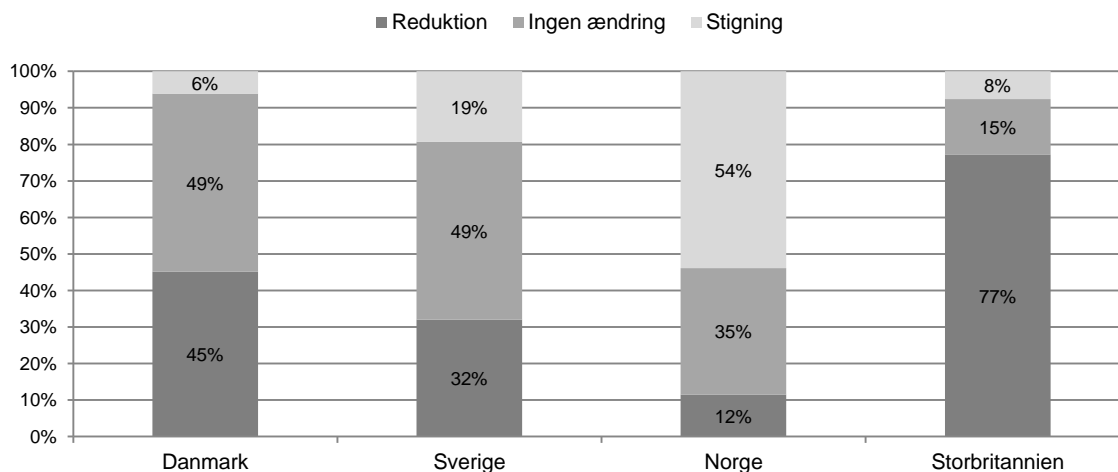
I Figur 4 sammenlignes andele af kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien som har opnået henholdsvis en grad af omkostningsreduktion, ingen ændring eller en grad af omkostningsstigning ved afholdelse af seneste udbud på parkområdet og vejområdet.

Figuren viser at kommunerne i Sverige i lidt mindre grad end i Danmark opnåede omkostningsreduktioner ved afholdelse af seneste udbudsrunde og samtidig var andelen der oplevede en omkostningsstigning en del større end i Danmark. I Norge var det kun en meget lille del af kommunerne (12 %), der opnåede en omkostningsreduktion ved afholdelse af seneste udbud. Derimod oplevede en stor og markant del af kommunerne en omkostningsstigning ved afholdelse af seneste udbud (54 %). I Storbritannien er andelen af kommuner, der oplevede en omkostningsreduktion ved seneste udbudsrunde meget høj (77

%) i sammenligning med de øvrige lande – og særligt i sammenligning med kommunerne i Norge.

Figur 4.

Sammenligning af andelen af kommuner i Danmark, Sverige, Norge og England, der oplevede henholdsvis en reduktion, ingen ændring og en stigning i udgifterne til drift af parker og veje ved seneste udbud.



Kilde: INOPS survey data 2014/15. Data baseret på angivne estimater for omkostningseffekter ved seneste udbud på henholdsvis parkområdet og vejområdet for hvert land. N for Danmark = 82, N for Sverige = 78, N for Norge = 52, N for Storbritannien = 66.

6.2.1 Årsager til omkostningseffekter i Sverige, Norge og Storbritannien

En analyse af årsager til omkostningseffekter ved seneste afholdte udbud i de svenske kommuner viser, at særligt to forhold synes betydende for at forklare forskelle i omkostningseffekterne. Kommuner beliggende i det nordlige Sverige synes særligt at opnå mere negative omkostningseffekter end kommuner i det øvrige Sverige. I en analyse af de gennemsnitlige omkostningsændringer i Sverige viste det sig at kommunerne i det nordlige Sverige har oplevet en gennemsnitlig omkostningsstigning på 1,5 %, hvorimod kommunerne i det østlige og sydlige Sverige har opnået gennemsnitlige omkostningsreduktioner på henholdsvis 8,4 % og 2,0 %. Samtidig er forskelle i det oplevede konkurrenceniveau (i form af kvalificerede tilbud ved et udbud), når det gennemføres udbud også en markant årsag i Sverige. Den halvdel af de svenske kommuner, der oplever en lavere grad af konkurrence, når der udbydes opgaver, oplevede en omkostningsstigning på 5,5 % i gennemsnit, hvor den halvdel, der oplever en højere grad af konkurrence opnåede en omkostningsreduktion på 6,0 % i gennemsnit. I en sammenligning med de danske kommuner kan det fremhæves, at her

udgør forskelle i det oplevede konkurrenceniveau ikke en betydende faktor for omkostningseffekterne. Det kan skyldes at de danske kommuner – i en landesammenligning – generelt oplever et høj konkurrenceniveau, når de udbyder driftsopgaver.

Erfaringerne med omkostningseffekter, ved udbud af driftsopgaver på park- og vejområdet i de norske kommuner, afviger markant fra erfaringerne i de tre øvrige lande. I gennemsnit oplevede de norske kommuner en omkostningsstigning på 10,3 % ved afholdelse af det seneste udbud på henholdsvis parkområdet og vejområdet. En analyse af årsager til omkostningseffekter ved seneste afholdte udbud i de norske kommuner viser, at tre forhold synes særligt betydende for at forklare forskelle i omkostningseffekterne. Omkostningsstigningen er særlig stor, de første gange der udbydes, men er mindre de efterfølgende gange der udbydes. Andelen af norske kommuner, som oplever en omkostningsstigning er således faldende, når der udbydes flere gange. Umiddelbart indikerer analysen også, at det oplevede konkurrenceniveau er vigtigt, men at dette skabes og øges, når der gentagne gange udbydes i de norske kommuner. Herudover har en omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi også betydning for omkostningseffekterne. En større betoning af en omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi hænger blandt de norske kommuner således sammen med relativt mindre omkostningsstigninger. Omvendt hænger en mindre betoning af en omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi sammen med større omkostningsstigninger. En mere omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi reducerer således størrelsen af omkostningsstigningerne. En omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi fungerer således fint i Norge, men resultatet er ikke større omkostningsreduktioner, men derimod en minimering af omkostningsstigningerne.

I Norge er det samtidigt vigtigt at påpege, at det mest markante formål med anvendelse af private ikke er at spare penge, men derimod at få løst opgaver som egen organisation ikke kan løse. Anvendelsen af private i Norge har således altovervejende en anden funktion end eksempelvis blandt kommuner i Danmark eller Storbritannien.

En analyse af årsager til omkostningseffekter ved seneste afholdte udbud af driftsopgaver på park- og vejområdet i kommunerne i Storbritannien viser, at to forhold synes særlige betydende for at forklare forskelle i omkostningseffekter. For det første hænger opnåelsen af

omkostningsreduktioner sammen med betoning af en omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi. For det andet hænger omkostningsreduktioner sammen med sænkning af beskrevne kvalitetsniveauer, når der gennemføres udbud. En del af de kommuner, der opnår en omkostningsbesparelse i England, opnår således denne ved at de sænker de beskrevne kvalitetskrav til opgaveløsningen ved et udbud. Analysen viser at der er en tydelig sammenhæng mellem den efterspurgte kvalitet og de opnåede priser i det engelske marked for park- og vejdrift. Analysen af udlicitering i England viser samtidig at en sådan sænkning af kvalitetsstandarder *ikke* er det samme som, at tilfredsheden med kvaliteten i de udførte opgaver efterfølgende også bliver mindre. Markedet fremstår således velfungerende i England i forhold til sammenhængen mellem pris og kvalitet. Sammenhængene i England underbygges også delvist af analysen af omkostningseffekter i Danmark, som viser at omkostningseffekter ved udbud (fx en stor besparelse) ikke hænger sammen med eksempelvis større utilfredshed hos park- og vejforvalterne med den efterfølgende kvalitet af driften.

I perspektiv kan det fremhæves, at Storbritannien har en meget lang historik og veludviklet ramme for anvendelse af udbud og udlicitering og samtidig har oplevet meget store beskæringer i de offentlige budgetter siden finanskrisen i slutningen af 2000'erne. Kommunerne i Storbritannien anvender i denne situation således med stor effektivitet mulighederne med regulering af udliciteret drift, som et redskab til at opnå besparelser på driften, herunder gennem sænkning af kvalitetsniveauer.

6.3 Tilfredshed med arbejde udført af private entreprenører

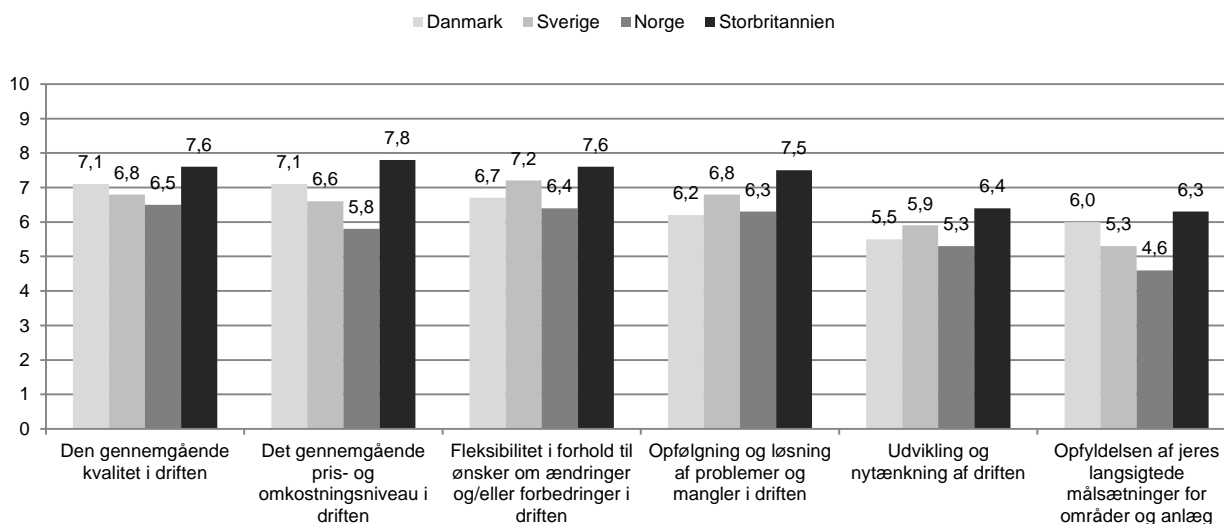
Figur 5 sammenligner tilfredsheden for seks performanceparametre hos park- og vejchefer i kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien med det arbejde private entreprenører udfører på parkområdet (drift).

I en sammenligning på tværs af landene er kommunerne i Storbritannien på alle parametre de mest tilfredse med det arbejde de private udfører. Forskellen mellem Storbritannien og de øvrige lande er særlig markant i sammenligning med de norske kommuners lavere grad af tilfredshed med pris- og omkostningsniveau samt opfyldelse af langsigtede målsætninger for områder og anlæg. I forhold til de svenske kommuners tilfredshed er forskellen til

kommunerne i Storbritannien mest markant for tilfredsheden med pris- og omkostningsniveau. I forhold til de danske kommuner er den mest markante forskel tilfredsheden med opfølgning og løsning af problemer og mangler i driften.

Figur 5.

Sammenligning af den gennemsnitlige tilfredshed for seks performanceparametre hos kommuner i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien med private entreprenørers drift på parkområdet.



Kilde: INOPS survey data 2014/15. Figuren er baseret på besvarelser på en skala fra 0 (meget utilfreds) til 10 (meget tilfreds) på spørgsmålet om hvor tilfreds eller utilfreds forvalteren var på de seks overstående parametre med det arbejde de(n) private entreprenør(er) udførte på parkområdet. N for Danmark = 53, N for Sverige = 48, N for Norge = 26 N for Storbritannien = 57.

Forskellene i tilfredshed mellem danske og svenske kommuner er gennemgående små og ikke markante. En lille forskel er dog at de danske kommuner er markant mere tilfredse med pris- og omkostningsniveau samt delvist med opfyldelsen af langsigtede målsætninger for områder og anlæg. Samlet set kan det siges at kommunerne i Storbritannien er de mest tilfredse med det arbejde de private udfører, efterfulgt af kommunerne i Danmark og dernæst af kommunerne i Sverige. De mindst tilfredse er kommunerne i Norge.

6.3.1 Årsager til forskelle i tilfredshed i Danmark

En nærmere analyse af årsagerne til forskelle i tilfredshed hos park- og vejcheferne med det arbejde de private udfører i driften af kommunale parker og veje viser at en række forhold har markant betydning. Der er samlet set tale om en række komplekse sammenhænge, hvor tilfredsheden er målt på i alt seks centrale parametre.

For det første har forskelle i det oplevede konkurrenceniveau betydning for graden af tilfredshed med alle parametre undtagen for pris- og omkostningsniveau. Et højere oplevet konkurrenceniveau hænger positivt sammen med højere grader af tilfredshed. Det er interessant, at graden af det oplevede konkurrenceniveau ikke hænger sammen med graden af tilfredshed med pris- og omkostningsniveau. Den manglende sammenhæng er interessant set i lyset af at oplevet konkurrenceniveau heller ikke var betydende for analysen af omkostningseffekter. De to resultater kan tolkes således at det generelle konkurrenceniveau i en dansk kontekst gennemgående er så høj, at forskelle i konkurrenceniveau ikke har betydning for priserne. Til gengæld har forskelle i konkurrenceniveauet markant betydning for alle øvrige parametre, eksempelvis kvaliteten i driften eller opfyldelse af de langsigtede målsætninger for driften. Betydningen af konkurrenceniveau (konkurrencesituationen) for økonomi i Danmark er således markant anderledes end konkurrencesituationen i Norge.

For det andet er det et markant resultat at en højere grad af etablering af et sæt af 'fælles normer for samarbejde' hænger markant sammen med højere grader af tilfredshed på alle seks parametre. Samtidig er der også markante 'interaktionseffekter' mellem fælles normer for samarbejde og både de konventionelle og innovative kontraktdele.

For det tredje har mere omfattende konventionelle og innovative kontraktdele også markant betydning for tilfredsheden med det udførte arbejde i forhold til de seks parametre. Betydningen af de to kontraktdele er dog forskellig i forhold de forskellige tilfredshedsparametre. Mere omfattende konventionelle kontraktdele hænger markant sammen med højere tilfredshed med kvalitet og responsivitet ved påpegning af fejl og mangler. Dette resultat kan fortolkes således at en mere omfattende konventionel kontrakt del i højere grad præciserer ønskede kvalitetsniveauer og angiver troværdige muligheder for anvendelsen af økonomiske sanktioner i tilfælde af, at der er mangler i driften.

Analysen viser også, at mere omfattende konventionelle kontraktdele hænger markant sammen med højere grader af tilfredshed med pris og omkostningsniveau samt opfyldelse af langsigtede målsætninger, når der i kontraktrelationen er en højere grad af 'fælles normer for samarbejde'. Dette resultat kan fortolkes således at, uden en høj grad af fælles normer for

samarbejdet bliver de konventionelle kontraktdele 'rigide' og den positive effekt (i forhold til pris og omkostningsniveau samt opfyldelse af langsigtede målsætninger) af mere omfattende konventionelle kontraktdele forsvinder. Et markant resultat er således, at 'udbyttet' ved mere omfattende konventionelle kontraktdele kan øges ved at etablere et sæt af fælles normer for godt samarbejde.

Mere omfattende innovative kontraktdele hænger markant sammen med højere tilfredshed med særligt de to udviklingsparametre samt opfyldelse af langsigtede målsætninger. Endvidere fremmer eller 'medierer' mere omfattende innovative kontraktdele effekten af fælles normer for samarbejde.

For det fjerde viser en analyse, der inddrager det økonomiske omfang af inddragelse af private som en alternativ forklaring, at tilfredsheden i forhold til udvikling af områder og anlæg er højere i kommuner, hvor det økonomiske omfang af inddragelsen af private er stort, men hvor kun en mindre del af driften er udliciteret.

Analysen, hvor det økonomiske omfang inddrages som forklaring, viser også at et større økonomisk omfang af involvering af private øger den positive effekt af konkurrence og fælles normer for samarbejde i forhold til tilfredsheden med fleksibilitet når det gælder ønsker om ændringer/forbedringer i driften.

I perspektiv viser analysen af årsager til forskelle i tilfredshed med det arbejde de private udfører at følgende forhold har markant betydning for et eller flere parametre:

- Omfang af konventionelle kontraktdele.
- Omfang af innovative kontraktdele (fremmer også fælles normer for samarbejde).
- Konkurrenceniveau.
- Fælles normer for samarbejde (øger også effekter af konventionelle kontraktdele).
- Økonomisk omfang af inddragelsen af private (øger også effekter af fælles normer for samarbejde).

Sammenhængene mellem de forskellige forhold er kompleks og flere forhold 'interagerer' og fremmer de positive effekter af hinanden. Generelt gælder princippet om at 'jo mere, jo bedre'. Analysen bør dog også tolkes i forhold til udliciteringsstrategier – særligt om denne er omkostningsfokuseret eller udviklingsfokuseret. En udviklingsfokuseret strategi bør eksempelvis øge omfanget af de innovative kontraktdele, mens dette vil være mindre vigtigt i en omkostningsfokuseret strategi.

7 Perspektiver

7.1 Status og udviklingsmuligheder i Danmark

En sammenligning på tværs af Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien viser at forholdene for anvendelse af udlicitering på park- og vejområdet i Danmark er relativt gode. I sammenligning med de tre andre lande er der i Danmark en forholdsvis god konkurrencesituation, kommunerne har i gennemsnit en tilstrækkelig størrelse til at kunne gennemføre udbud og varetage udliciteret drift, der er udviklet og anvendes forskellige modeller for udlicitering, og der opnås overvejende gode resultater, når udbud og udlicitering anvendes, som en del af strategien for drift af kommunale parker og veje.

En sammenligning med udlicitering i særligt Storbritannien viser samtidigt, at der stadig er muligheder for at udvikle udliciteringen af park- og vejdriften i de danske kommuner. Udviklingsmulighederne omfatter særligt: 1) længerevarende kontrakter (særligt for parkområdet), 2) større direkte inddragelse af entreprenører i forhold til bruger- og borgerkontakten, 3) inkludering af sociale opgaver som del af kontrakten samt 4) mere strategiske og udviklingsorienterede visioner for samarbejdet.

7.2 International sammenligning

Udlicitering af driftsopgaver på det kommunale park- og vejområde synes gennemgående mest veludviklet og velfungerende i Storbritannien. I Storbritannien anvendes mere avancerede og længerevarende kontrakter, høj kvalitet i driften er i højere grad betonet som et formål med udlicitering, der opnås i stor grad omkostningsreduktioner, når dette er formålet med udlicitering og den samlede tilfredshed med de private er gennemgående højere end blandt de tre Skandinaviske lande.

I Norge synes udlicitering af driftsopgaver på det kommunale park- og vejområde gennemgående at være mindst veludviklet og dårligere fungerende end i de to andre Skandinaviske lande og i særdeleshed i sammenligning med Storbritannien. Konkurrencen er

ringere, de økonomiske resultater negative, tilfredsheden relativt lavere og de omfanget af kontraktmæssige rammer er overvejende baseret på en konventionel kontraktmodel. Det altoverskyggende formål med udlicitering er dog anderledes end i de tre øvrige lande. I Norge drejer inddragelsen af private sig mere om at få løst opgaver egen organisation ikke har kapacitet mere end det gælder om at få løst opgaverne mest omkostningseffektivt.

Når baggrundsforhold inddrages i fortolkningen bør særligt den institutionelle og historiske ramme for anvendelse af udlicitering samt den geografiske og administrative struktur fremhæves som forklaringsfaktorer. Storbritannien har generelt en mere udviklet institutionel ramme og længere historik med anvendelse af udlicitering samt større kommunale enheder end i de tre Skandinaviske lande. Inden for Skandinavien har Danmark og Sverige næsten samme grad af udvikling og historik, men samtidig er den geografiske og administrative struktur markant anderledes. Dele af Sverige minder i højere grad om Danmark i form af højere befolkningstæthed og kommunestørrelse mens andre dele i højere grad minder om Norge i form af lavere befolkningstæthed og mindre kommunestørrelser.

Danmark og Storbritannien er i forhold til Sverige og Norge begge præget af et generelt højere konkurrenceniveau. Forskelle i konkurrence har således mindre betydning i Danmark og Storbritannien end i Sverige og Norge. I Danmark har forskelle i konkurrenceniveau ikke betydning for omkostningseffekter eller tilfredsheden med pris- og omkostningsniveau i driften. Derimod har forskelle i konkurrenceniveau betydning for graden af tilfredshed med blandt andet kvalitet, fleksibilitet og opfyldelse af langsigtede målsætninger. I Danmark synes markedet således ikke at differentiere sig på økonomi, men derimod på øvrige centrale parametre.

Det er også markant, at der i Danmark samlet set er større vægt på at foretage markedstest med den interne organisation som deltager, når der udbydes og at der anvendes kontrolbud i højere grad end i alle øvrige lande. I casestudierne fremgår det endvidere at en række kommuner, der er endt med at udlicitere driften forinden har haft en proces hvor den interne driftsorganisation har været gennem en effektiviseringsproces. Det tyder på at danske kommuner i nogen grad har en initial præference for organisering af drift i eget regi, men at denne organisering samtidig ønskes at fremstå som konkurrencedygtig på markedsvilkår. I

forhold til denne strategi er det selvfølgelig centralt at konkurrencen foregår på lige vilkår samt at konkurrencen tilrettelægges således at det økonomiske potentiale ved eventuel udlicitering afdækkes i størst muligt omfang. Casestudierne viser en række eksempler på, at kommunerne har indgående overvejelser om hvordan et udbud tilrettelægges optimalt i forhold til særligt de økonomiske målsætninger. Analysen af de økonomiske effekter af udlicitering indikerer i denne sammenhæng, at et større økonomisk omfang af et udbud i gennemsnit hænger sammen med relativt større omkostningsreduktioner end, når et udbud har et mindre økonomisk omfang.

7.3 Bedre udlicitering – hvordan?

Analysen af årsager til omkostningsbesparelser samt casestudierne viste at følgende forhold har betydning for forskellige i *omkostningseffekter* ved anvendelse af udbud i Danmark:

- Betoning af en omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi
- Udbudshistorik (størst besparelse ved de første gange der udbydes)
- Omfang af de konventionelle kontraktdele
- Rationaliseringsmuligheder for entreprenøren ved førstegangsudbud (eksempelvis gennem bedre styring af underentreprenører samt reorganisering af driftsopgaver og anvendelse af medarbejdere)
- Anvendelse af nye kontraktformer (eksempelvis partnering- og funktionskontrakter på vejområdet)
- Økonomisk omfang (indikation på at større omfang medfører bedre mulighed for stordriftsfordele)

En stærkere betoning af en omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi hænger sammen med positive omkostningseffekter. I Danmark tog de positive omkostningseffekter tog form af øgede omkostningsreduktioner, de positive omkostningseffekter i Norge tog form af relativt mindre omkostningsstigninger. Positive omkostningseffekter i Danmark blev primært opnået de første gange der udbydes. Et øget omfang af de konventionelle kontraktdele samt et større økonomisk omfang hænger også sammen med positive omkostningseffekter.

Analysen af årsager til forskelle i tilfredshed med det arbejde de private udfører viste, at følgende forhold havde positiv betydning i forhold til et eller flere mål for *forvalternes tilfredshed* med de private entreprenører.

- Øget omfang af konventionelle kontraktdele
- Øget omfang af innovative kontraktdele
- Højere konkurrenceniveau (kvalificerede tilbud)
- Stærkere fælles normer for samarbejde
- Et større økonomisk omfang af inddragelsen af private

Sammenhænge mellem de forskellige forhold er komplekse og flere forhold 'interagerer' og fremmer de positive effekter af hinanden. Eksempelvis hænger et øget omfang af innovative kontraktdele delvist sammen med stærkere fælles normer for samarbejde. Det tyder på at der igennem anvendelse af innovative kontraktdele etableres stærkere fælles normer for samarbejde som igen øger forvalternes tilfredshed med de private entreprenører. Vurdering af hvilke forhold, der er vigtige at arbejde med i en konkret kontekst, vil afhænge af udliciteringsstrategien. En udviklingsfokuseret strategi bør eksempelvis øge omfanget af de innovative kontraktdele, mens dette vil være mindre vigtigt i en omkostningsfokuseret strategi.

Analyserne viste også, at en større inddragelse af eksterne konsulenter i udbudsprocesser hænger sammen med et større omfang af de konventionelle og innovative kontraktdele i relationerne med de private entreprenører. Der kan derfor være god grund til at inddrage eksterne rådgivere og konsulenter eller sætte fokus på opbygningen af kontrakter internt i en kommune. I denne forbindelse kan det på baggrund af casestudierne (eksempelvis af udlicitering i Skive og Solrød kommuner) nævnes, at eksterne rådgivere og konsulenter kan fungere som vigtige formidlere af erfaringer på tværs af organisationer inden for eller mellem de kommunale sektorområder. Tværkommunale netværk mellem politikere og administrative medarbejdere kan have tilsvarende funktion i forhold til spredning af ideer og erfaringer.

Fælles normer for samarbejde synes særlig vigtig for graden af tilfredshed med det arbejde de private udfører. Stærke fælles normer for samarbejde har både en direkte og positiv effekt på graden af tilfredshed, men øger også positive effekter af andre faktorer. Uden en samarbejdsorienteret indstilling hos kommune og entreprenør vil parterne, eksempelvis, kunne blive fanget af rigiditeten i det kontraktmæssige grundlag og miste fleksibilitet i forhold til tilpasning af driften.

Vigtigheden af en klar defineret udliciteringsstrategi med betoning af formål synes også væsentligt. Eksempelvis viste analyserne en klar sammenhæng mellem betoning af en omkostningsfokuseret udliciteringsstrategi og de faktiske opnåede økonomiske resultater.

Analysen viser også indikationer på, at et større økonomisk omfang af inddragelsen af private i den kommunale drift har en positiv sammenhæng på øget tilfredshed med de private på enkelte parametre samt potentialet for at opnå økonomiske besparelser.

Endelig viser casestudierne at evnen til at inddrage egne og andres erfaringer i udviklingen af kontrakter og kontraktstyring er en væsentlig forudsætning for at udlicitering løbende kan bidrage til opfyldelse af strategiske og driftsmæssige målsætninger i kommunerne.

7.3.1 Casestudier som inspiration til udvikling

De i projektet gennemførte casestudier, gengiver et bredt spænd af erfaringer med udbud og udlicitering i kommuner med forskellig historik og med forskellige tilgange til udlicitering. I Tabel 6 gengives en hovedopdeling af de gennemførte casestudier i forhold til historik og (formel) tilgang til udbud og udlicitering.

I de enkelte casestudier beskrives blandt andet beslutningsbaggrund, organisering og erfaringer med udbud og udlicitering samt den konkrete kommunale baggrund, hvori udbud og udlicitering er gennemført. Casestudierne illustrerer endvidere nogle af de mere generelle sammenhænge, som er fundet i analyserne af data indhentet i spørgeskemaundersøgelsen. Overordnet illustrerer casestudierne udviklingsprocesser, pejlemærker for udviklingen af udbud og udlicitering samt forklaringer på hvorfor private entreprenører i forbindelse med udbud i nogle tilfælde kan løse opgaverne billigere. En række af casene beskriver her

erfaringer og udfordringer ved at udlicitere driften første gang (kort historik) ved anvendelse af henholdsvis en standard tilgang (eksempelvis Favrskov) og en innovativ tilgang (eksempelvis Skive). Yderligere beskriver den anden del af casene erfaringer og udfordringer når driften har været udliciteret gentagne gange (lang historik). Nogle af casene (eksempelvis Holstebro eller Täby i Sverige) bygger her på længerevarende erfaringer med innovative tilgange, mens andre cases repræsenterer længerevarende erfaringer med en standardtilgang (eksempelvis Oslo i Norge).

Tabel 6.

Casestudier opdelt på historik og tilgang til udbud og udlicitering

			Formel tilgang ^b
			Standard
Historik ^a	Kort	Favrskov (DK)	Skive (DK), Solrød (DK), Olympic Park, LLDC (UK)
	Lang	Oslo (N), Roskilde (DK)	Holstebro (DK), Täby (S), Burgess Park, Southwark Borough (UK)

^a 'Historik' er vurderet ud fra tidligere anvendelse af udbud og erfaringer med de udsøgte former for udlicitering. De fleste mindre kommuner har altid brugt private virksomheder til investeringstunge asfaltarbejder i kortvarige entrepriser uden nødvendigvis at udbyde drifts- og vedligeholdelsesarbejde.

^b 'Tilgang' er vurderet ud fra indholdet i de formelle kontraktformer. En standardtilgang er kendetegnet ved en kontraktramme baseret på juridisk grundlag, kravspecifikation af primære driftsydelser og sanktioner. Innovative tilgange har en række yderligere kendetegn såsom krav til fælles planlægning og tæt samarbejde, borger/brugerinddragelse, brug af udividede økonomiske incitamenter, samt målsætninger og visioner for samarbejdet, der rækker udover de primære driftsydelser.

Et særligt karakteristika ved en sammenligning af de danske cases er, at kommunerne i høj grad på forskellig vis tilpasser og udvikler anvendelsen af udbud og udlicitering til den konkrete sammenhæng. Den konkrete sammenhæng kan her være budgetmæssige, organisatoriske eller strategiske forhold. Casestudierne i Danmark viser eksempelvis, at kommunalreformen i 2007 har medført, at en række sammenlægningskommuner har anvendt en årrække til at tilpasse og effektivisere deres organisation og serviceydelser internt, men samtidigt har haft et langsigtet mål om at markedsteste den kommunale organisation. Markedstest har i nogle tilfælde udgjort en kritisk skillevej, hvor resultatet af et udbud har medført, at hele den kommunale driftsorganisation er blevet overdraget til en privat virksomhed. I nogle tilfælde er der ved udbuddet valgt en velafprøvet standardtilgang (eksempelvis Favrskov Kommune), mens der i andre tilfælde er valgt en innovativ tilgang (eksempelvis Solrød Kommune). Et fællestræk er dog at udbud og udlicitering ikke er en 'færdig model', men i høj grad skal læres undervejs. I to af casene, hvor der er tale om udlicitering af hele park- og vejdriften for første gang, men formelt anvendes henholdsvis en

standard og en mere nyskabende ramme for kontrakten, er det tydeligt at partnerne i begge tilfælde har skullet tillære en ny måde at organisere driften på. En anbefaling er derfor at have fokus på en tillæringsperiode.

I en dansk sammenhæng er det ikke altid, at markedstest fører til, at hele eller dele af den kommunal drift overdrages til en privat virksomhed. I de senere år har udbud af hele eller store dele af park- og vejområdet i eksempelvis Viborg (udbud afsluttet i 2013), Tønder, Aabenraa og Sønderborg kommuner (fællesudbud afsluttet på vejområdet i 2013), Kolding (udbud afsluttet i 2015) og Hørsholm Kommune (udbud afsluttet i 2016) resulteret i at driftsopgaverne efterfølgende forblev i den kommunale organisation. Der er også tidligere eksempler på at store udbud er annulleret og driften forblevet i den kommunale organisation på baggrund af at kontrolbud, herunder Vallensbæk Kommune (2010) og Solrød Kommune (2002). I nogle tilfælde har en problematik ved annullering af udbud dog været spørgsmålet om, hvorvidt et kontrolbud har været beregnet i overensstemmelse med gældende regler samt hvorvidt kontrolbud og tilbud fra private er beregnet på samme grundlag.¹

Set lidt udefra er der flere strategier for udvikling af udbud og udlicitering. I nogle tilfælde bygges der ovenpå den eksisterende kontraktmæssige ramme (eksempelvis tilføjelse af innovative elementer, Holstebro Kommune), mens der i andre tilfælde sker en gennemgribende udskiftning af rammen (eksempelvis overgang fra 1-årige kontrakter til langvarige funktionskontrakter og vejpartnerskab, Skive Kommune) eller brugen af den eksisterende ramme omformes (eksempelvis at der udvikles et godt og tæt samarbejde inden for rammen af en standardtilgang, Favrskov Kommune). I nogle tilfælde bruges udbud og udlicitering også fast som en mere supplerende strategi i forhold til løbende prisafprøvning og udvikling af den kommunale organisation, som står for hovedparten af driftsopgaverne. I casestudierne var denne strategi anvendt i Roskilde og Skive Kommuner. Bæredygtigheden af en supplerende strategi afhænger af om deltagelse i udbudsrunder fortsat fremstår som troværdig og attraktivt for private tilbudsgivere.

¹ Jf. kendelser fra Klagenævnet for Udbud (eksempelvis af den 19. januar 2016 i sagen mellem Dansk Byggeri og Aabenraa Kommune vedr. udbud af fælles vejentreprise for Tønder, Sønderborg og Aabenraa Kommuner) eller omtale i fagblade (Grønt Miljø, 2012, nr. 2, side 30-33 af annullering af udbud af grønne driftsopgaver)..

De to engelske cases er meget anderledes end de øvrige cases. I forhold til en Skandinavisk kontekst fremstår de i høj grad som innovative. I det ene tilfælde er det ikke en traditionel myndighed, der varetager forvaltningen. Det andet tilfælde omhandler en langvarig partnerskabsbaseret kontrakt med krav om at entreprenøren blandt andet står for forvaltningen af events, lokale bruger/borgergrupper samt frivillige. Samtidig indeholder kontrakten en række præcise kvalitetskrav til den daglige opgaveudførelse. De to engelske cases repræsenterer således også alternative pejlmærker for hvordan en grøn forvaltning mere overordnet kan organiseres på lokalt niveau.

I det ene eksempel er det en dedikeret planlægningsmyndighed, der opererer på tværs af række lokale myndigheders geografiske grænser i Londonområdet i England. Organiseringen svarer i nogen grad til placeringen af forvaltningen af en række kulturhistoriske parker og haveanlæg i Danmark (fx Frederiksberg Have i Frederiksberg Kommune) på centraladministrativt niveau (under Slots- og Kulturstyrelsen under Kulturministeriet, 2016). Planlægningsmyndigheden har efterfølgende udbudt driften til en privat entreprenør. Forvaltningen af driften i den engelske case er dog i høj grad baseret på en række sociale målsætninger, der rækker udover det rent driftsmæssige og stiller nye krav til de private virksomheders organisation. Den private virksomhed skal således ikke kun håndtere opgaver af fagprofessionel karakter, men eksempelvis også håndtere integrationsopgaver i forhold til sikring af diversiteten blandt medarbejdere, bidrage til udvikling af lokalområdet eller bidrage aktivt til involvering af brugergrupper. Erfaringerne med de lange kontraktperioder i de to engelske cases er, at entreprenøren i større grad kan engagere sig og investere ressourcer i driften i forhold til eksempelvis sociale målsætninger, samarbejder eller ekspertise.

I det andet eksempel er det en lokal myndighed (Southwark Council), der har udliciteret parkdrift og en del af forvaltningen af en større bypark i Londonområdet (Burgess Park). Parken er en del af en lokal grøn infrastruktur, hvor en grønne områder er udmærket med det engelske kvalitetsstempel for grønne områder (grønt flag). Kontrakten har et langvarigt tidsperspektiv på op til fjorten år (ordinær kontraktlængde samt option på forlængelse). Kontraktlængden er dog typisk i den engelske parkforvaltning. Kontraktlængden giver en entreprenør et incitament til at investere i kontrakten i form af eksempelvis opbygning af relationer og ekspertise. I kontrakten inddrages entreprenøren i stor grad i forhold til dialog

med lokale brugergrupper og inddragelse af frivillige i forvaltning og drift. Entreprenøren har også ansvar for forvaltning af events i parken. Kontrakten indebærer også, at entreprenøren i høj grad har fokus på målsætninger vedrørende beskæftigelse, sociale forhold, økologi og bæredygtighed. Samtidig indeholder kontrakten præcise kvalitetskrav i form af tilstands- og udførselskrav samt et løbende tilsyn med den daglige opgaveudførelse. Udfordringer i kontrakten er at holde en høj standard (særligt renhold) i et tæt befolket storbyområde med en del 'antisocial adfærd' (koster ressourcer) samt inddrage frivillige til løbende grønne driftsopgaver (inddragelse af frivillige er mere nemt i forhold til events).

I Sverige viser et casestudie af udlicitering af hele park- og vejdriften i Täby kommune i perioden 2004-2016 et eksempel på, at udlicitering i første omgang ikke nødvendigvis er drevet af et snævert omkostningsfokus, men derimod at inddragelse af ekspertise og områdeudvikling kan være det centrale motiv i en kontraktperiode. I Täby kommune kom der først et større omkostningsfokus i forbindelse med et genudbud, efter at standarden af kommunens grønne infrastruktur var blevet forbedret i den tidligere kontraktperiode.

I Norge viser et casestudie af restruktureringen af park- og vejdriften i Oslo kommune et forløb, hvor driften i starten af 2000'erne først blev organiseret i to kommunale selskaber for henholdsvis vejområdet og parkområdet og dernæst udliciteret fuldt ud i en række virksomheder i slutningen af 2000'erne. De to kommunale selskaber i Oslo viste sig ikke at være økonomisk bæredygtige, da de aftalte budgetter ikke kunne overholdes. Den norske case viser et delvist parallelt forløb til flere af de danske cases, hvor der først er forsøgt en driftsstrategi med reorganisering i kommunalt regi, men hvor driften efterfølgende er udliciteret.

8 Opsummering

Forskningsprojektet har gennem afdækning af tre centrale forskningsspørgsmål undersøgt en lang række forhold vedrørende udlicitering af kommunale driftsopgaver på park- og vejområdet i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien.

En central pointe fra forskningsprojektet er, at anvendelse af udlicitering ikke er et 'statisk' valg med en endelig form og et givet formål. På kommunalt niveau er det ikke kun et spørgsmål om, *hvem* der gør det 'bedst og billigst', men også *hvordan* man sammen gør det 'bedst og billigst'. Udlicitering på park- og vejområdet er således under stadig udvikling og afspejler i høj grad strategiske og organisatoriske forhold på kommuneniveau samt strukturelle og institutionelle forhold på landeniveau. Evnen til at lære, tilpasse og udvikle udlicitering i en konkret situation er derfor central for den enkelte forvaltning. Projektet har her vist, at denne evne både kan oparbejdes internt i en kommune og/eller hentes ind udefra via ekstern rådgivning. Projektet har også vist, at der er væsentlige erfaringer at hente i kommuner, der har oparbejdet langvarige erfaringer samt i de lande, der har en mere udviklet tilgang til udlicitering.

I en kort opsamling af projektet kan det siges, at der på tværs af de fire lande enten udliciteres for at sikre en omkostningseffektiv drift eller få løst opgaver, som ikke umiddelbart kan løses i kommunalt regi. Der er dog også en del kommuner, der betoner udvikling som et delmål med udlicitering. Tilgang til og grundlag for udlicitering varierer på tværs af kommunerne i de enkelte lande og på tværs af landene. Overordnet blander alle kommuner standardelementer med innovative elementer i deres kontraktgrundlag i forskelligt omfang. I England sker dette i større udstrækning end i de andre lande og i Norge sker det i mindst udstrækning. På tværs af landene er der generel tilfredshed med den drift de private leverer i forhold til de centrale formål med udlicitering (dog mindre tilfredshed blandt norske kommuner) og delanalyser i studiet viser, at udlicitering kan være en effektiv strategi til at sænke driftsomkostningerne – enten ved en supplerende tilgang eller ved udlicitering af hele driften. Herudover viser projektet også at udlicitering efter gentagne udbud ikke nødvendigvis bør handle om yderligere besparelser. Efter gentagne udbud er besparelspotentialet

almindeligvis høstet og der kan med fordel fokuseres på andre målsætninger. Erfaringerne fra særligt England viser her, at udlicitering af driftsopgaver på park- og vejområdet på det praktiske niveau kan medtænkes i forhold til bredere og socialt funderede målsætninger. Overordnet viser studiet også, at det er en afgørende forudsætning for forvalternes tilfredshed med udlicitering, at der etableres et godt dagligt samarbejde mellem kommune og entreprenør, anvendes et solidt kontraktgrundlag samt at der kan indhentes kvalificerede tilbud på opgaver (konkurrence), når der udbydes.